

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES RÉGIMES SUCCESSIFS
DE LA
CONSTRUCTION NAVALE
ET DE LA
NAVIGATION MARITIME
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES JURIDIQUES)

*Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Paris
le mardi 26 juin 1923 à quatorze heures*

PAR

LOUIS ROUX

Avocat.

Président : M. PERCEROU, PROFESSEUR.
Suffragants : { MM. HEMARD, PROFESSEUR.
RIPERT, PROFESSEUR.

PAYOT, PARIS

106, BOULEVARD ST-GERMAIN

1923

THÈSE
DE
DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES RÉGIMES SUCCESSIFS
DE LA
CONSTRUCTION NAVALE
ET DE LA
NAVIGATION MARITIME
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES JURIDIQUES)

*Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Paris
le mardi 26 juin 1923 à quatorze heures*

PAR

LOUIS ROUX

Avocat.

Président : M. PERCEROU, PROFESSEUR.
Suffragants : { MM. HEMARD, PROFESSEUR.
RIPERT, PROFESSEUR.

PAYOT, PARIS

106, BOULEVARD ST-GERMAIN

1923



*La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises dans
les thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.*

INTRODUCTION

A la génération témoin d'une guerre dont l'ampleur et la durée ont exigé de tous les moyens de transport un effort prodigieux, il n'est pas besoin d'apprendre de quelle importance est une marine marchande dans la vie et la défense d'un pays. En nous obligeant, pendant cinquante-deux mois, à recevoir de l'étranger le plus possible de ce qui nous manquait pour combattre et pour vivre, le récent conflit mondial a enseigné à nos populations à élargir leur horizon, à diriger leurs pensées vers les océans, d'où nous venaient les navires chargés de soldats, de matériel de guerre et de vivres. Le réveil maritime français était sonné.

Mais allait-il survivre aux circonstances exceptionnelles qui l'avaient provoqué ? Allait-il nous inciter à faire l'effort nécessaire pour tirer notre flotte marchande de cet état de langueur et de déchéance dans lequel notre longue apathie et aussi de mauvaises lois l'avaient plongé ? Dans l'année qui a suivi la guerre, l'exploitation du navire demeurant fructueuse, on a pu l'espérer, puis brusquement, en 1920, un resserrement des transactions commerciales a déterminé un retournement de la politique économique suivie par les divers pays. A ce moment, le commerce de mer, l'activité maritime se sont trouvés paralysés, chez nous, comme dans le monde entier.

Dans la pensée de remédier à la stagnation générale des affaires, « les pays à change élevé ont, par des lois d'anti-dumping, fermé leurs frontières et se sont efforcés de développer les industries qu'ils considéraient comme essentielles à leur vie économique nationale ». Les pays à change bas ont agi de même et élevé des barrières douanières pour empêcher les pays à change élevé de venir augmenter chez eux le coût de la vie. « L'internationalisme économique a fait place à un nationalisme outrancier. Au lieu de rechercher dans le monde les produits les meilleurs au prix le plus bas et de développer les courants d'échanges entre

nations, chaque peuple a tendu à réserver ses facultés de consommation au travail national. On a essayé de former des mondes économiques fermés tels que la Grande-Bretagne et ses Dominions, la France et ses colonies, le Japon et les pays d'Extrême-Orient, les Etats-Unis et l'Amérique » (1).

A la suite de ce revirement économique, mortel au trafic de mer, les diverses marines marchandes sont tombées dans une crise sans précédent. Atteintes dans leur vitalité, allaient-elles perdre de leur importance et, pour tout dire, passer au second rang dans la vie des peuples d'aujourd'hui? Pas un pays ne l'a pensé. Tous, au contraire, ont saisi l'immense intérêt qu'il y avait à posséder une flotte commerciale suffisante pour assurer leur indépendance et la sécurité de leur ravitaillement en tout temps, pour éviter sous la forme des frets payés aux marines étrangères, des sorties de capitaux qui avilissent le change et ne profitent qu'à des rivaux, pour fournir à leur commerce extérieur, à leurs relations avec l'étranger ami, client ou sujet, les instruments de transport indispensables.

Après l'effort maritime, sans autre exemple, accompli par les Etats-Unis dans la dernière période de la guerre, et l'effort parallèle, également remarquable, du Japon, nous voyons aujourd'hui, l'Allemagne redoubler d'activité dans ses chantiers pour reconstituer le tonnage marchand qu'elle a livré aux Alliés. L'Angleterre a récupéré, et au-delà, son tonnage d'avant-guerre. Nous-mêmes avons réussi à augmenter de plus d'un tiers notre tonnage marchand par rapport à 1914, tandis que la Norvège, les Pays-Bas et l'Italie poursuivent la constitution de flottes commerciales voisines de la nôtre par le chiffre du tonnage et, proportionnellement à la position de ces pays, très supérieures.

Bien mieux, les efforts en faveur des marines marchandes ont cessé d'être le privilège des nations de quelque importance et le temps n'est pas éloigné où il n'y aura plus un seul peuple si petit, si dépourvu de côtes soit-il, qui ne possède une flotte marchande ainsi qu'un ou plusieurs débouchés sur la mer. La Suisse négocie pour obtenir une zone dans le port d'Anvers, de Gênes ou de Cette. La Pologne communique avec la Baltique par le port de Dantzig. La Yougo-Slavie a obtenu, au traité de Rapallo, une zone côtière sur l'Adriatique et l'on projette, d'autre part, d'attribuer à ce pays une zone libre dans le port de Salonique. La Tchéco-Slovaquie a reçu à

(1) Extrait du discours de M. Rie au Sénat, séance du 25 mars 1922. *J. O.*, 26 mars, p. 432, 2^e col.

bail, pour 99 ans, des zones franches dans les ports de Hambourg et de Stettin. La Bulgarie s'est fait reconnaître, à la Conférence de Lausanne, le droit à un débouché sur la mer Egée à côté de Dédéagatch. La nation juive elle-même, restaurée par l'Angleterre en Palestine, communique avec la mer par Jaffa et s'est déjà procuré les premiers éléments d'une flotte de commerce.

Après avoir fait effort pour accroître ou pour former leur flotte marchande, toutes les nations se sont préoccupées de les protéger contre la concurrence des autres marines et le régime des marines marchandes est, de plus en plus, dans tous les pays, un régime de défense étroite des intérêts du pavillon national. Les Etats-Unis ont ouvert ici la voie avec leur Seamen's Act de 1915, et, comme on n'a pas réussi à leur persuader l'abandon de leur dangereuse politique maritime, tous les pays étrangers, les uns après les autres, ont été amenés à prendre, en réplique, des mesures de protection. Emportés par leur légitime désir de sauvegarder leur marine marchande, il apparaît même qu'ils ont un peu trop perdu de vue que la base de la navigation est la *liberté de mouvement* ou la possibilité pour les navires de tous les pays de pénétrer librement dans tous les ports.

Pendant que le protectionnisme maritime se généralisait dans le monde, s'exagérait même, non seulement nous ne soutenions plus notre marine marchande comme avant la guerre, mais nous lui imposions des charges nationales particulières. La loi du 2 août 1919 étendait à tout notre personnel maritime la loi de huit heures, sans que nous ayons acquis, au préalable, la certitude de l'internationalisation de cette loi. En voulant, par là, nous montrer précurseurs, nous avons aggravé la crise de notre armement sans que nos travailleurs de la mer aient pu trouver, dans le délassement familial, le précieux avantage que les travailleurs à terre retirent de la limitation des heures de travail. Au bout de trois années d'une expérience ruineuse et isolée, nous avons acquis la certitude que les autres pays ne nous suivraient pas sur ce terrain et le décret du 3 septembre 1922 a replacé notre personnel maritime, au point de vue de la durée du travail, dans sa situation antérieure, encore privilégiée comparée à celle faite à ce même personnel à l'étranger. Les inscrits ont protesté contre l'abandon des huit heures. Cependant un tel abandon s'imposait, car nos navires devenaient inexploitablement ou nous devions allouer aux armateurs des compensations disproportionnées à nos ressources budgétaires.

Qu'on se garde, toutefois, d'exagérer la portée de la mesure

prise. Cette mesure n'a mis fin qu'à une expérience imprudente et fait cesser une injustice. Notre marine marchande a besoin de beaucoup plus. Comme la généralité des pays mettent à la liberté d'action des navires des barrières, il faut que nous accordions nous-mêmes à notre pavillon des facilités lui permettant de soutenir la concurrence des autres sur un pied de sensible égalité.

Dans les années qui ont précédé la guerre de 1914, pour compenser des charges nationales exceptionnelles ou racheter des conditions d'exercice plus défavorables qu'à l'étranger, nous avons alloué à notre industrie des constructions navales et à notre armement maritime, des subsides directs sous forme de *primes*. Mais les lois successives qui les accordaient, à la seule exception de celle de 1906, présentaient toutes des imperfections graves. Si le régime, d'autre part, était de nature à empêcher de périr une marine naissante, il présentait, dans son essence même, le double inconvénient de coûter cher au Trésor public et de ne pouvoir déterminer un essor durable de l'industrie des transports maritimes.

Une industrie aussi difficile doit, pour prospérer, compter avant tout sur l'initiative, la compétence, l'activité et l'étendue de vue de ceux qui la dirigent, c'est-à-dire des armateurs. Lui donner de gros subsides, ce n'est ni plus ni moins que risquer d'amoin-drir sa vitalité, c'est accentuer son caractère artificiel, alors que nous devons, au contraire, nous attacher à en faire une industrie viable par elle-même, se développant par ses propres moyens, par les bénéfices résultant de la part de plus en plus importante prise par elle à notre trafic de mer et au trafic maritime international. Ce dernier trafic, après quelques années de régression, marque et accentuera sans doute une reprise dont il ne dépendra que de nous de profiter.

En 1918, sous la poussée des événements et dans la pensée de mieux satisfaire nos énormes besoins en tonnage marchand, notre Gouvernement a constitué de toutes pièces et a tenté d'exploiter une grande *flotte d'Etat*. L'essai de cette formule neuve a conduit au gros déficit que nous préciserons et il en a été exactement de même dans tous les pays : Etats-Unis, Canada, Australie, où des flottes d'Etat ont été formées. Ces flottes auraient pu recevoir une organisation mieux conçue, mais la raison de leur échec est ailleurs : elle est dans les tares congénitales dont ces flottes sont frappées. A l'épreuve de la réalité, ces tares sont apparues avec un tel éclat qu'on peut estimer définitivement condamnée, comme régime général, la formule des armements d'Etat.

On est maintenant en très grande majorité pour admettre que la navigation commerciale n'a rien de bon à espérer d'une gestion directe par des organes de la puissance publique, impropres à la conduite de tout commerce comme de toute industrie. On se rend compte que l'industrie des transports maritimes en particulier, ne peut vivre que *si elle transporte* et qu'il faut, pour cela, qu'entrent davantage en contact l'armement maritime, le commerce et l'industrie d'exportation, dont les intérêts sont solidaires.

Répudié comme régime d'ensemble, l'étatisme trouve encore, dans le domaine des transports maritimes, un champ d'action où l'on peut le défendre. Il s'agit des lignes dites « impériales » et des lignes coloniales. La rapidité et le confort des unités en service sur ces lignes, la fréquence et la régularité des départs, rendent impossible une exploitation rémunératrice. Sans une intervention directe de l'Etat ou sa contribution financière, ces lignes ne pourraient être maintenues. Or, elles sont indispensables aussi bien à la sauvegarde de notre influence et de notre prestige à l'extérieur qu'aux communications des diverses parties de notre domaine colonial avec les pays à industrie développée et tout spécialement avec la métropole.

En dehors même de la navigation subventionnée, l'Etat conserve un rôle important à remplir vis-à-vis de l'armement libre. Il lui appartient de garantir, sous menace de représailles, le respect par les Etats étrangers du principe de l'égalité et de la liberté de la navigation de concurrence. Il doit veiller à n'imposer, sans compensation, aucune charge inconnue des armements concurrents ; ses services doivent donner l'exemple aux commerçants et aux industriels, en accordant toujours au pavillon national la préférence, à tarif égal, pour ses transports. Quand des crises de longue durée surgissent, il est de son rôle de procurer aux industries du navire certaines facilités d'exercice et surtout l'obtention des crédits nécessaires pour faire face à leurs charges.

Cen'est pas tout encore. Aucun armement maritime de quelque importance ne peut exister et se développer sans une industrie bien organisée des constructions navales et, pour la vie de cette industrie, l'intervention de l'Etat est, chez nous, décisive. Le navire, par le milieu même où il travaille, est un produit d'exportation et ne peut trouver acquéreur que s'il est produit au prix moyen étranger. Or, en France, si l'acier est très abondant, il devrait être vendu cher, parce que la houille est rare. Il faut donc que l'Etat intervienne, qu'il provoque, surtout par l'admission temporaire, en franchise des droits de douane, des matières métalliques destinées

aux constructions navales, un abaissement du prix de ces matières à un niveau tel, qu'elles ne coûtent pas plus cher dans nos chantiers que dans les chantiers étrangers concurrents. Il importe, en second lieu, que nos chantiers puissent conserver une certaine activité et rester ouverts dans les périodes de crise aiguë de l'armement. A cet effet, l'Etat peut jouer un rôle utile de régulateur en confiant aux chantiers privés, comme il l'a fait jusqu'ici, une partie des constructions pour la marine de guerre prévues aux programmes navals.

Soucieux d'examiner, avec l'ampleur qu'ils comportent, les points les plus importants que soulève le problème actuel du régime de notre marine marchande, nous étudierons tour à tour, et pour plus de clarté, séparément, les deux industries distinctes qui se rattachent au navire, à savoir : la construction navale, qui le met sur cale et l'armement maritime, ou industrie de la navigation, qui l'exploite. Pour la partie construction comme pour la partie armement, nous remonterons à l'« Acte de Navigation » de 1793, c'est-à-dire au texte législatif ancien le plus important encore en vigueur dans plusieurs de ses dispositions essentielles.

Notre étude de la législation maritime antérieure à 1914 sera sommaire, car la matière étudiée bien des fois et très à fond par des esprits éminents, donne peu de prise à des remarques nouvelles. La période de la guerre de 1914 et celle de l'après-guerre immédiat méritent un examen plus approfondi. Ces périodes, proches de nous, ne sont encore connues que par fragments. En présenter un aperçu d'ensemble sera faire œuvre utile, si l'on veut que les expériences très audacieuses tentées dans ces temps troublés ne soient points perdues pour l'avenir.

Nous essaierons enfin de fixer le régime normal le meilleur à donner, tant à notre industrie des constructions navales qu'à celle de notre armement. Sans prétendre formuler une doctrine immuable que la matière ne comporte à aucun titre, nous laisserons les conclusions se dégager, comme d'elles-mêmes, des faits rapportés en toute impartialité. Nous veillerons simplement à toujours tenir compte des conditions spéciales des industries du navire chez nous, et à ne jamais préconiser des solutions douteuses quant aux résultats à en attendre.

Il nous a été donné de voir, dans les grands ports de l'étranger, quel rang humiliant y occupe notre pavillon marchand. Nous avons, de ce fait, cruellement souffert dans notre amour-propre national et l'on comprendra que, revenu sur la terre de France, nous ayons entrepris une nouvelle étude de la matière, avec au cœur le désir

de contribuer à faire donner à notre marine marchande, à l'avenir toujours incertain, une impulsion nouvelle, toute l'impulsion dont elle a besoin pour atteindre, dans un délai aussi court que possible, une importance mieux proportionnée à notre situation dans le monde.

PREMIÈRE PARTIE

LA CONSTRUCTION NAVALE

PREMIÈRE PARTIE

LE RÉGIME DE LA CONSTRUCTION NAVALE.

Si l'on veut doter un pays d'une forte marine marchande, il paraît logique de lui procurer d'abord les moyens de construire des navires. Cette remarque simple trouve une confirmation éclatante dans tous les faits du passé. On a pu remarquer que tous les peuples devenus puissants sur mer s'étaient d'abord attachés à rendre prospère chez eux l'industrie de la construction navale, certains qu'elle était un facteur indispensable à la formation et à l'essor durable de toute marine marchande de quelque importance.

On savait cependant, surtout depuis le développement des relations entre pays, qu'un autre moyen de constituer une marine s'offre : l'achat ou la commande de navires à l'étranger. Mais comment aurait-on pu se fier entièrement à ce moyen quand on voyait partout que la prospérité de l'armement et celle de la construction vont de pair et se consolident mutuellement, que lorsqu'il y a, dans un pays, des facilités pour une construction navale solide, rapide et bon marché, l'armement maritime se développe, que lorsqu'au contraire ces facilités manquent, il végète.

L'expérience de la dernière guerre est venue fournir un argument de plus à la doctrine qui veut que chaque pays possède les chantiers dont il a besoin. Au moment où la capacité des diverses flottes marchandes est devenue insuffisante pour effectuer les transports même les plus indispensables, tous les pays, les uns après les autres, ont décidé d'interdire le transfert de pavillon et dès lors, seuls les pays possesseurs de chantiers de construction se sont trouvés en mesure de se procurer du tonnage neuf. Après la guerre, peu à peu, les interdictions édictées ont été levées, mais la démonstration était faite que si l'achat de navires à l'étranger peut constituer un moyen accessoire d'accroître une flotte en période

calme, par contre il ne saurait jamais être un moyen sûr de se procurer du tonnage en tout temps.

La nécessité, pour les pays détenteurs d'une flotte, de posséder, en même temps qu'un armement maritime prospère, une industrie florissante des constructions navales, nous l'avons, en France, depuis longtemps comprise. Aussi peut-on affirmer que nos chantiers ne seraient pas demeurés, durant tant d'années, stationnaires, si nous avions su, plus tôt, trouver et appliquer les moyens de leur permettre de triompher de conditions naturelles défavorables et de concurrencer, comme prix, les chantiers étrangers plus favorisés.

Au cours de cette première partie de notre étude, réservée exclusivement à la construction navale, nous passerons d'abord en revue les différents régimes d'aide à nos chantiers appliqués avant la guerre et leurs résultats. Nous exposerons ensuite, pour la condamner, notre politique suivie en la matière pendant la guerre et nous passerons à des points plus intéressants, au régime de l'après-guerre immédiat et au régime actuel appliqué à nos chantiers, en signalant quelles améliorations ce dernier régime peut recevoir. Pour pénétrer un peu plus avant dans le sujet, nous donnerons quelques aperçus techniques, touchant les dernières expériences tentées en ce qui concerne les matériaux à employer dans la construction navale et en ce qui regarde les modes de propulsion à placer à bord des navires. Enfin nous ne terminerons pas cette partie sans signaler les qualités si remarquables qui distinguent la construction navale chez nous.

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME DES ENCOURAGEMENTS DIRECTS A LA CONSTRUCTION NAVALE AVANT LA GUERRE DE 1914 ET SES RÉSULTATS.

Dans un pays où la matière première se trouve à portée des usines de transformation, où les gisements de fer et de houille sont voisins les uns des autres et très rapprochés des côtes, l'industrie des constructions navales est favorisée au maximum et n'a besoin d'aucune protection pour lutter contre la concurrence des industries similaires étrangères : c'est la situation de la construction navale britannique.

En France, surtout avant 1914, la situation était infiniment plus défavorable. Notre industrie métallurgique se trouvait concentrée dans le Nord et dans l'Est, loin de nos chantiers maritimes ; ceux-ci recevaient donc la matière première grevée des frais de transport ou de droits de douane. D'autre part, nos procédés de construction étaient moins économiques qu'en Angleterre : nous ne connaissions ni la spécialisation, ni la standardisation. Pour ces raisons, la tonne-navire revenait chez nous à un prix très supérieur au prix anglais, prix étalon pour la construction navale en Europe.

Nos chantiers se seraient fermés, faute de commandes, et nous aurions été à la merci de l'étranger, si nous n'avions pas adopté une politique d'aide efficace à la construction navale. Dans les régimes successivement mis en vigueur chez nous entre la Révolution et la guerre de 1914, trois phases bien nettes sont à distinguer :

La loi du 21 septembre 1793, contenant l'Acte de Navigation, interdit dans son article 2, la francisation des navires construits à l'étranger. Nos chantiers, investis ainsi d'un véritable monopole, n'avaient plus à craindre la concurrence étrangère : c'est la première phase, celle de la protection allant *jusqu'au monopole*.

Une convention de commerce, conclue avec l'Angleterre le 25 octobre 1860, entama le privilège de nos chantiers que la loi du 19 mai 1866 supprima bientôt complètement en ne maintenant qu'une taxe infime de francisation. Alors commença pour nos chantiers une seconde période : celle de la *liberté complète* qui apparut vite dangereuse.

Avec la loi du 29 janvier 1881, inaugurant le *régime des primes*, commença la troisième phase qui s'étendit jusqu'à la guerre de 1914. La construction navale reçut des encouragements directs compensant les droits de douane qui frappaient les matières premières. Le régime, successivement renouvelé avec modifications dans les lois des 30 janvier 1893 et 7 avril 1902, devait trouver sa meilleure formule dans la loi, sur ce point excellente, du 19 avril 1906.

I. L'acte de navigation du 21 septembre 1793. — La Convention, animée du désir de protéger notre marine marchande, songea tout naturellement à suivre l'exemple anglais. C'était, à ses yeux, adopter une politique maritime d'une efficacité éprouvée que de s'inspirer des mesures draconiennes contenues dans le fameux « Navigation Act » de Cromwell du 9 octobre 1651, qui avait ouvert l'ère de prospérité maritime de l'Angleterre.

Nous nous bornons ici à indiquer les dispositions arrêtées par la Convention touchant la construction navale. Elles étaient contenues dans l'article 2 de l'Acte de Navigation du 21 septembre 1793 qui stipulait « *qu'aucun bâtiment ne sera réputé français, n'aura droit aux privilèges des bâtiments français, s'il n'a pas été construit en France ou dans les colonies ou autres possessions de France ou déclaré de bonne prise faite sur l'ennemi ou confisqué* » (1).

La protection ainsi édictée fut complétée par la loi du 27 vendémiaire an II (18 octobre 1793). Cette loi disposait notamment que nos navires ne pourraient, sans perdre leur nationalité, faire exécuter à l'étranger des réparations excédant six livres par tonneau (2).

Un tel régime conférerait à notre industrie des constructions navales un véritable monopole et la mettait complètement à l'abri de la concurrence étrangère. Il présentait, par contre, l'inconvé-

(1) Cf., *Recueil des Lois et Règlements concernant la Marine marchande française*, édité par le comité central des Armateurs, p. 41.

(2) René VERNEAUX, *L'Industrie des transports maritimes au XIX^e siècle et au commencement du XX^e siècle*, t. 1, p. 52.

nient de lier trop exclusivement notre armement à la production encore insuffisante de nos chantiers, et il fallut que des dérogations y fussent apportées.

Par la loi du 6 mai 1841, on permit l'entrée en franchise des machines à vapeur achetées à l'étranger et destinées à des navires français du long-cours. Toutefois, pour inciter à employer de préférence des machines françaises, une *prime* fut accordée à ces dernières. Pendant la guerre de Crimée (1854-1856), on dut aller plus loin et autoriser, moyennant un droit de 10 %, l'introduction, en France, des navires entièrement construits à l'étranger (1). On avait commencé de restreindre le monopole de nos chantiers, dans les traités de commerce de 1760, on continua.

II. Les Traités de Commerce de 1860. — Le premier traité qui intéressa le régime de la construction fut la convention complémentaire de commerce conclue avec l'Angleterre le 25 octobre 1860. Aux termes de cette convention, les navires construits en Angleterre pouvaient être francisés, moyennant paiement d'un droit de 70 fr. par tonneau de jauge sur les navires en fer et de 25 fr. sur les navires en bois. Ces droits devaient, à partir de 1864, être abaissés respectivement à 60 fr. et à 20 fr. (2).

Peu après, deux décrets du 25 août 1861 et du 5 février 1862, autorisèrent la francisation, dans les mêmes conditions, des navires construits aux Etats-Unis et au Canada — et des francisations nombreuses s'ensuivirent, surtout après 1864.

On aurait pu limiter là les atteintes portées au régime protecteur. C'eût été tenir compte des enseignements de l'expérience. Mais les esprits se laissaient, à ce moment, de plus en plus séduire par la théorie libre-échangiste. C'est ce qui explique que notre Corps législatif ait pu, dans la loi de 1866, décider l'abolition du monopole de nos chantiers, bien que rien ne justifiait cette mesure après les atténuations apportées au monopole.

III. La loi du 19 mai 1866. — La première suppression visa la prime accordée par la loi du 6 mai 1841 aux machines de fabrication française installées à bord de nos navires se livrant à la navigation de concurrence. En second lieu et surtout, la taxe de francisation, déjà diminuée à 60 fr., fut abaissée à deux francs.

Il n'échappa pas au législateur qu'un tel abaissement équivalait

(1) René VERNEAUX, *Ouvr. précité*, t. I, p. 57.

(2) V. Ambroise COLIN, *La Navigation commerciale au XIX^e siècle*, p. 275.

à une suppression et il crut accorder, en retour, à nos chantiers, une protection suffisante en *admettant en franchise* toutes les matières brutes ou fabriquées entrant dans la construction, le gréement et l'armement des bâtiments de mer destinés au commerce (1).

Cette entrée en franchise des matériaux employés dans la construction des navires pouvait atténuer l'inégalité de nos chantiers vis à vis de leurs concurrents étrangers, mais elle n'avait rien du caractère de faveur de l'ancien monopole et incitait, en outre nos constructeurs à s'approvisionner à l'étranger au préjudice de nos industries métallurgiques.

Les effets funestes de la loi de 1866, nettement pressentis par M. Thiers, se manifestèrent très vite. Tandis que, dans les années 1864 et 1865, un accroissement notable de nos constructions navales avait été réalisé, à partir de 1866, c'est une diminution sensible que l'on constata. Seuls des achats plus nombreux de navires à l'étranger permirent le maintien, voire même un léger accroissement, du tonnage d'ensemble de notre flotte.

TONNAGE net DES NAVIRES (VAPEURS ET VOILIERS)

CONSTRUITS EN FRANCE OU ACHETÉS A L'ÉTRANGER DE 1864 A 1869 (2).

ANNÉES	Constructions françaises	Achats à l'étranger	Accroissement total	Tonnage d'ensemble de la flotte française
	tonneaux nets	tonneaux nets	tonneaux nets	tonneaux nets
1864	53.642	11.028	64.670	998.519
1865	63.189	12.628	75.817	1.008.084
1866	61.069	15.021	76.090	1.042.811
1867	48.553	32.574	81.127	1.048.679
1868	49.948	10.935	60.883	1.058.548
1869	47.314	26.564	73.878	1.074.656

Dès 1868, les plaintes les plus justifiées s'élevèrent dénonçant le péril de notre industrie des constructions navales et de notre armement et demandant l'ouverture d'une enquête. Une commission fut nommée le 28 mars 1870, mais elle avait à peine commencé ses travaux quand la guerre éclata.

Après le retour de la paix, l'Assemblée nationale voulut restau-

(1) Louis ROUQUETTE, *L'Organisation de notre Marine marchande*, p. 24.

(2) D'après le Tableau général du Commerce de la France.

rer notre marine marchande et améliorer nos finances. C'est dans ce but qu'elle vota la loi du 30 janvier 1872. Par l'article 5 de la loi, les droits à l'importation des bâtiments de mer étaient rétablis suivant leur quotité antérieure à 1866, tandis que, par l'article 7, les constructeurs français étaient privés de la faculté d'importer leurs matières premières en franchise.

C'était compter sans les conventions et les traités qui nous liaient à un grand nombre de pays et stipulaient, soit la *réciprocité*, comme le traité avec l'Autriche du 11 décembre 1866, soit la clause de la *nation la plus favorisée*, comme le traité de Francfort.

La loi du 28 juillet 1877, qui dut bientôt intervenir pour abroger certaines dispositions de la loi de 1872, laissa subsister les articles 5 et 7, mais les traités de commerce suffisaient à rendre leurs dispositions inapplicables. On était ainsi revenu au régime de la loi de 1866 et tous nos chantiers de constructions navales eussent rapidement disparu, s'ils n'avaient reçu des commandes de la Marine de guerre.

IV. La Commission de 1873, ou sept années de recherches.

— Pour déterminer les moyens d'agir efficacement sur le développement de notre marine marchande, une Commission parlementaire fut nommée par décret le 15 octobre 1873.

En étudiant le régime de la navigation, nous verrons que la Commission entreprit, comme première tâche, de réorganiser le crédit maritime en provoquant la création de l'*hypothèque maritime*. C'est ensuite seulement que la Commission examina par quel système elle pourrait permettre, à la construction et à l'armement, de lutter efficacement contre la concurrence étrangère.

Les résultats des travaux, poursuivis dans ce but, furent condensés dans un rapport remarquable de l'ingénieur Dupuy de Lôme divisé en deux parties, la première intitulée « Compensations dues aux constructeurs de navires en France, en raison des droits d'entrée sur les métaux et de l'importation en franchise de navires étrangers », et la seconde « Subventions aux armateurs pour la navigation de concurrence ».

Ayant à examiner, plus loin, la seconde partie, nous nous bornons ici à la première. Elle établissait clairement que l'Etat n'avait, en aucune façon, assuré la simple égalité entre les chantiers français et les chantiers étrangers, en faisant remise des droits de douane en ce qui concerne les matières premières nécessaires aux constructions navales. Les constructeurs ne profitaient pas, en effet, de toute la réduction consentie du fait des

intermédiaires qui en prélevaient une part à leur profit (1).

Ces remarques faites, la Commission s'est demandé s'il ne serait pas plus rationnel de laisser à l'Etat la recette des douanes sur les matières dont il autorisait l'introduction en franchise, et de lui demander de verser directement aux constructeurs, *la totalité* de la compensation qui leur était due (2).

TONNAGE **net** DES NAVIRES (VAPEURS ET VOILIERS RÉUNIS)
CONSTRUITS EN FRANCE OU ACHETÉS A L'ÉTRANGER DE 1872 A 1880 (3).

ANNÉES	Constructions françaises	Achats à l'étranger	Accroissement total	Tonnage d'ensemble de la flotte française
	tonneaux nets	tonneaux nets	tonneaux nets	tonneaux nets
1872	50.697	34.885	85.582	1.089.075
1873	39.430	17.646	57.076	1.068.031
1874	34.917	17.404	52.321	1.037.272
1875	37.520	20.001	57.521	1.037.072
1876	32.707	15.581	48.288	1.028.228
1877	26.884	12.864	39.748	989.128
1878	21.367	19.677	41.044	975.883
1879	24.733	16.809	41.542	932.853
1880	12.629	34.201	46.830	919.298

Des vœux furent formulés en conséquence que la Commission adopta le 15 juillet 1874. Mais des événements politiques, notamment le vote de la constitution, vinrent retarder l'élaboration de la loi nouvelle. En 1876, enfin, trois projets étaient déposés, et, dans le rapport distribué à la Chambre le 16 mai 1877, était admis le principe de la *prime à la construction*, en compensation des droits de douane sur les matières employées. Ce principe allait inspirer toutes nos lois sur la matière jusqu'à 1914 (4).

(1) C'est ainsi que pour les tôles d'acier la remise de 7 fr. 50 par 100 kilos se limitait pour le constructeur à 3 fr. 50 ou 4 fr. La différence demeurait entre les mains des intermédiaires, rendus indispensables par le fait que les matériaux utilisés dans la construction navale sont presque toujours importés en France sous le régime des acquits à caution (V. René VERNEAUX, ouvrage cité, tome 1, p. 67 et Antoine RIQUOIR, ouv. cité, p. 95).

(2) V. Rapport DUPUY DE LOME annexé à l'ouvrage de M. René Verneaux, tome I, p. 341.

(3) D'après le Tableau général du Commerce de la France.

(4) La décision d'allouer des primes pour encourager la marine marchande n'était pas, chez nous, une nouveauté. Dès le règne de Louis XIV, des encouragements de ce genre avaient été distribués. D'après le registre des

Pendant les sept années qu'on venait d'employer en recherches et en discussions (de 1873 à 1880), le tonnage construit dans nos chantiers n'avait cessé de décroître, en même temps que diminuait, par contre coup, le tonnage de notre flotte marchande. Les chiffres ci-dessus l'attestent et aucun raisonnement ne saurait mieux mettre en relief combien, à la veille de la loi de 1881, à défaut d'un régime définitif de notre flotte, de promptes et énergiques mesures provisoires s'imposaient (*Voir tableau ci-dessus*).

V. La loi du 29 janvier 1881. — Au moment où la loi vint en discussion au Parlement, M. Rouvier avait proposé d'allouer au constructeur, mais à lui seul, une *prime* telle qu'il fût en mesure de livrer le navire à un prix aussi bas, plus bas même, que ses concurrents étrangers.

Ce système très simple eût libéré les armateurs de la charge des amortissements exagérés de leurs instruments de travail et leur eût sans doute permis de lutter, au moins dans des conditions d'égalité, avec leurs concurrents.

Mais le Parlement ne comprit pas, à l'époque, l'intérêt d'un tel système et, poussé par sa préoccupation de sauver notre armement en détresse, il aima mieux allouer une *double prime* à la fois au constructeur et à l'armateur, au risque de trop l'affaiblir pour chacun.

Les primes à la construction acquises par les seuls navires de construction française, furent fixées aux taux suivants :

Navires en fer ou acier.	60 fr.	par tonneau de jauge brute
Navires en bois de 200 tonnes ou plus	20 fr.	— —
Navires en bois de moins de 200 tonnes	10 fr.	— —
Navires mixtes (à membrure d'acier bordée de bois) . .	40 fr.	— —
Machines motrices et chau- dières	12 fr.	par 100 kilogrammes.

Ce régime d'encouragement direct, succédant à une période d'affaïssement, ne pouvait manquer de provoquer une reprise

dépêches de 1670, Colbert accorda 4 livres, et même jusqu'à 6 livres d'indemnité par tonneau, à plusieurs armateurs de Marseille, La Rochelle, Bordeaux, Saint-Malo, Nantes, pour des navires construits à leurs frais. Des primes étaient aussi concédées aux armateurs, suivant la nature et la destination des chargements.

Cf. A. DE LAVISON, *La Protection par les primes*, p. 143.

sensible d'activité dans nos chantiers. Notre matériel naval fut vite renouvelé et remplacé, comme il était logique, par un tonnage vapeur plus considérable, qui vint se substituer, de plus en plus, au tonnage voilier.

Le résultat eût été excellent, si une faute, commise dans la loi, ne l'avait rendu tout éphémère.

Nous verrons (1) que la prime concédée pour 10 ans à la navigation partait, non de la francisation des navires, mais de la *promulgation de la loi*. Il en résultait que les navires construits en 1881, 1882 et 1883 étaient certains de toucher des primes pendant 10, 9 et 8 ans, tandis que ceux devant sortir des chantiers en 1898 couraient le risque de n'en profiter que pendant une année (2).

Dans ces conditions, nos armateurs s'empressèrent de se procurer de nouvelles unités jusqu'en 1884, puis, à partir de l'année suivante, réduisirent, de plus en plus, leurs commandes aux chantiers.

Le tableau suivant nous montre l'importance de la hausse de

TONNAGE ~~net~~ DES NAVIRES (VAPEURS ET VOILIERS)
CONSTRUITS DANS LES CHANTIERS FRANÇAIS OU ACHETÉS A L'ÉTRANGER
DE 1881 A 1892. (3).

ANNÉES	Constructions françaises		Achats à l'étranger	Accroissement total sans défalcation des pertes	Tonnage d'ensemble de la flotte française
	voiliers	vapeurs			
	ton. nets	ton. nets	tonneaux nets	tonneaux nets	tonneaux nets
1881	9.176	11.559	34.909	55.644	914.373
1882	43.632	12.962	78.612	135.206	983.017
1883	26.040	9.183	49.397	84.620	1.003.679
1884	40.655	16.507	20.472	77.634	1.033.829
1885	5.339	10.591	9.681	25.611	1.000.215
1886	17.275	9.800	14.392	41.497	993.791
1887	7.954	7.293	14.822	30.069	972.525
1888	13.739	18.197	26.828	58.764	961.073
1889	22.272	10.230	24.676	57.178	932.735
1890	13.627	10.391	50.516	74.534	944.013
1891	10.665	17.800	31.694	60.159	948.079
1892	7.588	11.026	14.384	32.988	905.606

(1) V. plus loin, page 103.

(2) V. A. Riquoir, ouvrage cité p. 123.

(3) D'après le Tableau général du Commerce de la France.

la construction navale marchande et du tonnage d'ensemble de notre flotte réalisée jusqu'en 1884, comme il nous fait voir, dans les années suivantes, le recul marqué qui devait conduire, en 1892, à des chiffres inférieurs à ceux de 1881.

Bien que les heureux effets de la loi de 1881 n'aient pas dépassé les premières années, le Parlement crut devoir attendre pour mettre à l'étude un texte nouveau, que la loi eût atteint son terme et que les traités de commerce, conclus pour 10 ans la même année, soient expirés.

Pendant ce temps, pour ne pas laisser notre marine livrée à elle-même sans protection, la loi de 1881 fut successivement prorogée et l'on aboutit ainsi au dépôt du nouveau projet le 19 janvier 1892 et à sa transformation en loi le 30 janvier 1893.

VI. La loi du 30 janvier 1893. — Du seul point de vue de la construction que nous étudions ici, la loi se caractérisait par des relèvements très marqués des allocations ou primes accordées aux constructeurs :

Les primes à la construction étaient portées, pour les vapeurs comme pour les voiliers, aux taux ci après :

Navires en fer ou en acier . .	65 fr.	par tonneau de jauge brute
Navires en bois de 150 ton-		
neaux ou plus	40 fr.	— — — — —
Navires en bois de moins de		
150 tonneaux	30 fr.	— — — — —
Machines motrices, appareils		
auxiliaires et chaudières .	15 fr.	par 100 kilogrammes.

Les augmentations concédées étaient justifiées, au moins en partie, par les relèvements des droits sur les matières premières opérés par la loi de douane du 11 janvier 1892.

Mais la loi de 1893 innovait, en outre, sur plusieurs points :

1° Les navires immatriculés pendant les 10 années d'application de la loi avaient droit aux primes à dater, non plus de la promulgation de la loi, mais de leur *francisation*. Ainsi, les amateurs n'avaient aucun intérêt à précipiter leurs commandes au début.

2° Les primes étaient allouées, non seulement en cas de constructions neuves, mais aussi en cas de transformations ou de réparations entraînant un agrandissement. La prime se calculait, en ce cas, au prorata de l'accroissement de tonnage.

3° Les primes étaient également acquises aux navires construits en France pour les marines marchandes étrangères et partaient

du moment où ces navires avaient pris leurs expéditions.

Nous verrons, dans notre seconde partie, que la loi de 1893 consacra aussi la suppression de la *demi-prime* à la navigation pour les navires de construction étrangère, voulant éviter que cet argent ne serve à faire prospérer les chantiers étrangers.

Nos amateurs déplorèrent vivement, dès le début, cette suppression de la *demi-prime*. Elle ne les empêcha pas de continuer de se procurer du tonnage en Angleterre, en présence des prix élevés et des longs délais demandés par nos chantiers, mais ils portèrent désormais leur choix, de préférence, sur les vieux navires, pour les obtenir à meilleur compte (1).

La loi de 1893 manqua donc ici son but. Nous exposerons, à propos du régime de la navigation, qu'elle fut plus néfaste encore en provoquant la construction d'un tonnage excessif de voiliers au moment où les vapeurs étaient partout ailleurs et très logiquement en progrès.

TONNAGE net DES NAVIRES (VAPEURS ET VOILIERS)
CONSTRUITS DANS LES CHANTIERS FRANÇAIS OU ACHETÉS A L'ÉTRANGER
DE 1893 A 1901 (2).

ANNÉES	Constructions françaises		Achats à l'étranger	Accroissement total sans défalcaction des pertes	Tonnage d'ensemble de la flotte française
	Vapeurs	Voiliers			
	ton. nets	ton. nets	tonneaux nets	tonneaux nets	tonneaux nets
1893	8.737	13.058	17.617	31.412	895.423
1894	4.022	14.218	26.865	45.105	890.539
1895	6.005	16.940	28.415	51.360	887.078
1896	6.599	32.559	28.955	68.113	894.071
1897	6.814	48.966	26.684	82.464	920.871
1898	11.568	25.966	30.108	65.642	900.288
1899	14.964	53.600	37.887	108.451	957.756
1900	10.396	78.903	43.134	132.436	1.037.726
1901	14.580	91.108	31.620	137.308	1.110.988

Sur toute la période d'application de la loi, notre tonnage de vapeurs marqua une avance insignifiante, passant de 485, 615 tonneaux en 1892 à 564.541 tonneaux en 1901. Le développement con-

(1) V. rapport Pierre BAUDIN, Chambre 1905, n° 2557, p. 29.

(2) D'après le Tableau général du Commerce et de la Navigation de la France.

sidérable pris par la construction des voiliers augmenta, on le voit par les chiffres précédents, le tonnage d'ensemble de notre flotte, mais la valeur de celle-ci ne s'accrut pas en proportion.

Dès 1896, il apparaissait nettement que la loi ne donnait ni à la construction, cependant très favorisée, ni à l'armement l'impulsion qu'on souhaitait et qu'il aurait fallu. Aussi la Chambre des Députés adopta, le 1^{er} décembre 1896, une résolution invitant le Gouvernement à faire étudier par une Commission spéciale les moyens de venir en aide à notre marine de commerce. La commission fut nommée le 9 février 1897 et c'est le projet rédigé par une sous-commission qui a servi de base à la loi du 7 avril 1902 (1).

VII. La loi du 7 avril 1902. — Ses innovations les plus importantes visaient le régime de la navigation. En ce qui concerne la construction, les primes demeurèrent les mêmes, les articles de la loi de 1893 qui les fixaient n'étant pas de ceux qu'abrogeait l'art. 10 nouveau.

Toutefois les sacrifices financiers à consentir par l'Etat étant lourds, on voulut les limiter et empêcher aussi l'accumulation de constructions hâtives de *voiliers*. Pour atteindre ce double but, le législateur limita la dépense annuelle des primes à la construction à 50 millions de francs et le tonnage admis à en bénéficier à 50.000 tonneaux pour les vapeurs et 15.000 tonneaux pour les voiliers. Les primes, pour un tonnage supérieur, ne pouvaient être acquises et mandatées qu'au fur et à mesure des disponibilités éventuelles (art. 24 de la loi et art. 28 du décret du 9 septembre 1902).

Très vite la double limitation du tonnage admis à bénéficier de la loi et du crédit à allouer, qu'on ne s'était pas donné la peine de calculer, apparut contradictoire. Pour déterminer la création d'une flotte escomptée de 100.000 tonneaux de voiliers, 300.000 tonneaux de vapeurs de construction française et 200.000 tonneaux de vapeurs de construction étrangère, nous verrons, à propos de la navigation, que 238 millions, au lieu de 150, eussent été indispensables au paiement des primes prévues à la navigation. L'insuffisance de ce crédit devait empêcher l'Etat d'allouer aux contracteurs plus de 30 millions et demi sur les 50 millions inscrits pour eux dans la loi.

D'autre part, pour que la limitation du tonnage primé joue son rôle et empêche la loi de produire tout son effet utile en un temps

(1) V. HENRY PRIEUR, *Essai sur le problème économique de la Marine marchande*, p. 370.

très court, il eut fallu n'admettre les navires neufs à la prime à la navigation qu'au moment où ils auraient eu droit à la prime à la construction. C'est ce qu'on ne fit pas.

Résultat : l'épuisement du crédit prévu pour les primes à la navigation étant escompté à brève échéance, les constructeurs rivalisèrent tous d'empressement auprès des armateurs pour obtenir, tout de suite, des commandes d'autant plus sûres d'être passées qu'elles seraient inscrites en rang utile pour donner droit à la prime. Ces commandes accumulées devaient entraîner l'échelonnement des primes à la construction sur plusieurs exercices, mais nos constructeurs négligèrent l'inconvénient de ce paiement différé, sachant que le crédit fixé ici était loin de courir le risque d'une absorption totale.

C'est ainsi que, du 12 au 17 décembre 1902, 90.000 tonneaux furent inscrits et mis en chantiers. Trois jours plus tard, le 20 décembre au matin, les 150.000.000 fr. prévus pour les primes à la navigation étaient complètement engagés, correspondant seulement à 23.382.153 fr. de primes à la construction. Le rush qu'on avait voulu éviter s'était produit formidable et c'est à peine si, dans les deux années qui suivirent, deux petits navires, inscrits dans l'après-midi du 20 décembre, purent être admis à la prime.

Obligés de mettre sur cale rapidement un tonnage élevé, nos chantiers travaillèrent, pendant deux ou trois années, avec une activité intense. Ce fut pour eux l'occasion d'apprendre à construire plus vite et à meilleur compte ; mais la prime à la construction de 65 fr. était trop faible pour le constructeur ; il fallait qu'il bénéficie d'une partie de la prime à la navigation et ne recevoir par conséquent de commandes que pour les navires qui y avaient droit. Or il n'y en avait plus. Après une période de travail exagéré, nos chantiers étaient exposés à voir leurs cales vides et leurs ouvriers sans travail. Voilà où avait conduit la loi.

Le tableau de la page suivante montre les résultats divers obtenus : d'une part l'énorme chute de la construction des voiliers et, d'autre part, l'essor pris par la construction des *vapeurs* jusqu'en 1904, puis sa diminution de près de moitié en 1905.

Dès 1903, à la suite des réclamations répétées des milieux intéressés, un décret du 5 novembre institua une commission extra-parlementaire pour examiner la situation des industries maritimes, des constructions navales et de l'armement, et étudier les réformes qu'il y avait lieu d'introduire dans leur régime (2).

(1) V. Marcel PLESSIX, *Navires et ports marchands*, p. 177 à 180.

(2) *Ibid.*, p. 185.

A la suite d'études approfondies poursuivies dans les sous-commissions, un projet fut rédigé et c'est ce projet, très peu modifié par le Gouvernement, qui devint la loi du 19 avril 1906.

TONNAGE brut DES NAVIRES (VAPEURS ET VOILIERS)
DE 100 TONNEAUX ET AU-DESSUS CONSTRUITS DANS LES CHANTIERS FRANÇAIS
ET ACHETÉS OU VENDUS A L'ÉTRANGER DE 1902 A 1905 (1)

ANNÉES	Navires construits en France		Navires		Gain total sans défalcation des pertes	Tonnage d'ensemble de la flotte française (2)
	Vapeurs	Voiliers	achetés à l'étrang.	vendus à l'étrang.		
	ton. bruts	ton. bruts	ton. bruts	ton. bruts	ton. bruts	ton. bruts
1902	43.910	165.522	44.210	45.377	208.565	1.552.756
1903	71.149	14.777	64.185	34.478	115.633	1.583.818
1904	94.388	6.640	35.570	23.529	112.969	1.747.049
1905	55.436	3.192	39.002	35.676	61.954	1.794.758

VIII. La loi du 19 avril 1906. — Les auteurs de la loi partaient de cette idée que les industries de la construction et de l'armement ayant des caractères très différents, il convenait d'établir pour chacune d'elles un régime parfaitement distinct, tenant plus exactement compte que par le passé de leurs charges respectives dans le calcul des subsides accordés (3).

C'est ainsi qu'en ce qui touche la construction, les causes qui en rendaient le coût en France plus élevé qu'en Angleterre ont été évaluées de façon aussi approchée que possible et une prime a été allouée au constructeur pour combler toute la différence (4).

Il ne s'agissait plus, on le voit, de compenser des droits de douane sur les matières employées à la construction, mais bien d'égaliser complètement le prix des chantiers français et des chantiers étrangers, comme l'avait suggéré M. Rouvier dès 1879.

La prime accordée aux constructeurs français de bâtiments de

(1) D'après le Répertoire général du Bureau Véritas.

(2) D'après le Tableau général du Commerce et de la Navigation de la France.

(3) V. Marcel PLESSIX, ouv. cité, p. 191.

(4) V. LÉON BAZIN, *La Législation protectrice de la Marine marchande*, p. 41 et 42.

mer destinés à la marine marchande (française ou étrangère) a été fixée, par tonneau de jauge brute totale, aux taux suivants :

1 ^o Bâtiments en fer	vapeurs.	145 francs
ou en acier	voiliers.	95 —
2 ^o Bâtiments en bois	de 150 tonneaux ou plus . . .	40 —
	de moins de 150 tonneaux . . .	30 —
3 ^o Machines motrices, appareils auxiliaires et chaudières par 100 kg.		27,50
4 ^o Parties neuves des machines transformées ou réparées et appareils auxiliaires neufs placés à bord, par 100 kg.		20 —

Toutefois, un peu pour ménager les intérêts de l'Etat et beaucoup pour inciter les constructeurs à améliorer leur outillage et à perfectionner leurs méthodes, la loi a fait décroître annuellement, pendant 10 ans, le taux de la prime des bâtiments en fer ou en acier et des machines de 4 fr. 50 pour les bâtiments à vapeurs, de 3 fr. pour les bâtiments à voiles et de 0 fr. 75 pour les machines et chaudières. Après la dixième année, la prime, qui ne devait plus varier, a été fixée à 100 fr. pour les vapeurs, 65 fr. pour les voiliers et 20 fr. pour les machines.

D'autre part, les sacrifices demandés à l'Etat pour la construction, en tendant à favoriser l'accroissement de la marine marchande française, auraient pu, en même temps, permettre à nos constructeurs de faire aux constructeurs étrangers une concurrence sérieuse, bien que toute artificielle (1).

Pour l'éviter, la loi a stipulé que les 7/10^e seulement des primes seraient acquis, lorsqu'il serait justifié de la francisation du navire ou lorsque le navire aurait pris ses expéditions, s'il n'était pas destiné à notre marine. Le solde, c'est-à-dire 3/10^e, était réservé aux seuls navires battant notre pavillon, à savoir 2/10^e à l'expiration de la première année après la francisation et 1/10^e à l'expiration de la deuxième année.

Seuls les navires en bois, dont la prime est plus faible, reçoivent la totalité de la subvention, dès qu'ils sont francisés ou ont pris leurs expéditions.

Enfin il fallait alléger la charge du Trésor, encore alourdie du fait des deux lois précédentes. Dans ce but, le tonnage maximum admis à bénéficier des primes à la construction a été fixé, par an,

(1) V. LÉON BAZIN, ouvr. précité, p. 42.

à 50.000 tonneaux bruts pour les vapeurs et 15.000 tonneaux bruts pour les voiliers, jusqu'à l'expiration de la loi du 7 avril 1902, c'est-à-dire jusqu'au 7 avril 1912.

La durée de la loi a été fixée à 12 ans. Ont donc pu bénéficier de la prime à la construction les navires francisés ou qui ont pris leurs expéditions avant le 19 avril 1918.

Si, passant de l'énoncé des dispositions essentielles du texte législatif à son effet, nous recherchons quelle fut la situation de la construction navale de 1906 à 1914, nous la découvrons très favorable.

Du tableau suivant, il ressort clairement que la construction des voiliers est demeurée faible, comme il était logique, pendant qu'au contraire, la construction des *vapeurs*, surtout à partir de 1911, prenait un remarquable essor et provoquait une augmentation sensible du tonnage d'ensemble de notre flotte.

TONNAGE brut DES NAVIRES (VAPEURS ET VOILIERS)
DE 100 TONNEAUX ET AU-DESSUS CONSTRUITS DANS LES CHANTIERS FRANÇAIS
ET ACHETÉS ET VENDUS A L'ÉTRANGER DE 1906 A 1913 (1).

ANNÉES	Navires construits en France		Navires		Gain total net sans dévaluation des pertes	Tonnage d'ensemble de la flotte française (2)
	Vapeurs	Voiliers	achetés à l'étrang.	vendus à l'étrang.		
	ton. bruts	ton. bruts	ton. bruts	ton. bruts	ton. bruts	ton. bruts
1906	53.890	2.297	51.050	42.297	69.849	2.047.952
1907	39.301	1.198	80.922	46.834	74.587	2.069.684
1908	109.494	3.883	45.282	23.587	135.072	2.171.576
1909	39.699	5.393	38.974	32.636	51.433	2.165.410
1910	45.066	4.833	50.193	27.799	72.293	2.181.751
1911	103.896	5.491	48.450	56.828	101.009	2.208.964
1912	124.665	9.000	99.056	54.801	177.920	2.331.317
1913	105.820	6.068	80.673	27.181	165.380	2.447.734

L'essor de la construction eut été certainement plus rapide sans le maximum de 50.000 tonneaux fixé par la loi pour le droit aux primes jusqu'en 1912 et il se fut sans doute poursuivi aussi grand après 1913 sans l'événement de la guerre.

Il faut noter aussi que, pour augmenter le rendement de leur

(1) D'après le Répertoire général du Bureau Véritas.

(2) D'après le Tableau général du Commerce et de la Navigation de la France.

production, nos sociétés de construction ont amélioré leurs procédés et perfectionné leur outillage (1).

C'est proclamer que du seul point de vue de la construction que nous envisageons ici, la législation de 1906 obtint un succès très net.

IX. Appréciation d'ensemble sur le régime des encouragements directs à la construction. — On aura une idée sommaire, mais précise, des résultats d'ensemble produits sur la construction navale par les lois successives des primes, en jetant les yeux sur le tableau suivant. Ce tableau indique, d'une part, le tonnage des constructions neuves correspondant aux diverses lois et d'autres part, les sacrifices financiers auxquels ces lois ont donné lieu :

Lois successives	Tonnage construit	Primes allouées
Loi du 29 janv. 1881.	473.964 tonneaux bruts.	31.658.381 fr.
Loi du 30 janv. 1893.	887.992 — dont.	50.043.681 —
	500.000 ton. de voiliers.	
Loi du 7 avril 1902.	360.000 tonneaux bruts.	38.402.381 —
Loi du 19 avril 1906.	756.180 —	84.319.129 —
	jusqu'au 31 d ^c c. 1914.	

D'après ces chiffres, il semblerait que la loi de 1906 ait, à la fois, produit le meilleur résultat et coûté les sommes les plus élevées. C'est une pure apparence. L'élévation des primes à la construction a permis, en effet, nous le verrons, une diminution correspondante des encouragements à la navigation, les sacrifices de l'Etat ont été, seulement, répartis autrement et mieux, puisque les conséquences, en ce qui touche au moins la construction, ont été des plus favorables.

Jusqu'en 1906, au contraire, l'échec des encouragements accordés apparaît très net ; les causes en sont aisées à découvrir dans les imperfections des lois qui les concédèrent, dans la limitation de leur durée, sans prolongation prévue, dans la liaison trop étroite des intérêts de la construction et de l'armement.

L'industrie des constructions navales dépend, sans doute, de l'armement son client, mais, dans son exercice, elle est liée avant tout à la *métallurgie*, dont elle n'est à vrai dire qu'une des branches.

(1) V. Léon BAZIN, *Comment défendre notre Marine marchande*, p. 19.

Pour lui appliquer un régime approprié à ses besoins, il eut donc fallu tenir compte de cette double liaison d'intérêts. Sans aller jusque là, le législateur de 1906 comprit que le constructeur français devait pouvoir produire au prix anglais. C'était une vue très juste et l'expérience l'a vérifiée.

Nous exposerons plus loin les moyens qui nous paraissent les plus susceptibles d'aider notre industrie des constructions navales à rapprocher ses prix des prix étalons du marché étranger. Parmi ces moyens, l'encouragement par les *primes* ne figure plus, car les ressources actuelles de notre budget l'interdisent. Il se peut, toutefois, que les moyens, aujourd'hui préconisés, ne donnent pas, dans l'application, tous les résultats nécessaires et rien ne dit qu'un jour nous ne serons pas conduits à reprendre le système des primes de la loi de 1906, en l'adaptant aux besoins et aux possibilités du moment.

CHAPITRE II

LE RÉGIME DE LA CONSTRUCTION NAVALE PENDANT LA GUERRE DE 1914.

Dès les premières journées des hostilités, et pendant les 52 mois de leur durée, la France s'est trouvée dans une situation exceptionnelle. Devenue la barrière qui protégeait le monde contre le joug allemand, il lui fallut rassembler toutes ses forces pour pouvoir résister en attendant l'occasion de vaincre.

Nos chantiers de construction navale subirent le sort de la plupart de nos usines. Privés de leur personnel, ils durent arrêter leur production et si, plus tard, en 1916, leur activité reprit, ce ne fut pas pour être rendus à leur destination, mais uniquement pour travailler à des fabrications de guerre.

Au point de vue du régime même de la construction, la loi du 19 avril 1906 étant toujours en vigueur, il fallut lui faire subir des modifications pour l'adapter aux circonstances. Ce fut l'objet des deux lois du 4 décembre 1915 et du 1^{er} août 1916.

Cependant les exigences croissantes du ravitaillement et de l'armement n'avaient cessé d'accroître le montant de nos importations en 1916 et plus encore en 1917, tandis que la guerre sous-marine, intensifiée en avril 1917, creusait dans notre flotte marchande et dans tout le shipping mondial des vides considérables. Une crise aiguë de tonnage en résulta.

Cette crise décida tous les pays à interdire le transfert du pavillon et il nous fallut entreprendre une série de négociations, pour obtenir de l'étranger, une partie au moins du tonnage qu'il nous fallait.

Nous exposerons quels furent les résultats de cet effort et nous compléterons ces renseignements en donnant, d'une part, la liste des constructions neuves, exécutées pendant les hostilités dans les divers pays, et, d'autre part, l'énumération des pertes maritimes de guerre souffertes par tous les pavillons. Rien mieux que

ces tableaux comparés, ne pourrait donner une idée précise des sacrifices et des pertes maritimes supportées par la France au cours de la guerre.

I. L'abandon de nos constructions navales et l'utilisation de nos chantiers aux fabrications de guerre. — Pour satisfaire aux obligations supérieures qu'imposait le souci de défendre le pays, la mobilisation générale enleva à nos chantiers, à nos usines, à nos navires, tous les hommes en âge et en état de porter les armes. Il ne fut tenu alors aucun compte des compétences éprouvées et irremplaçables, du dommage que pouvait causer le ralentissement ou l'arrêt de certaines industries. On était trop angoissé du présent pour s'inquiéter encore de l'avenir.

Au surplus, la croyance générale en une guerre courte justifiait, dans une large mesure, le souci exclusif du sort de la lutte immédiate. Mais, quand à la guerre de mouvement eut succédé la guerre de tranchées, la guerre d'usure et de matériel, après que le furieux assaut de Verdun eut montré la puissance souveraine du canon lourd à tir rapide, il nous fallut, en juin et juillet 1916, rouvrir tous nos établissements industriels et même en créer de nouveaux pour exécuter les commandes de l'armement, pour multiplier les fabrications de guerre. Alors les spécialistes furent détachés en usines ou placés en sursis, des établissements édifiés en quelques semaines, ou au plus en quelques mois, s'ouvrirent : la France de l'arrière ne fut qu'une vaste usine travaillant pour le front.

Au même titre que les autres établissements industriels, nos chantiers maritimes reprirent leur activité, mais ce ne fut pas, comme l'eût voulu la logique et la prudence, pour achever les navires sur cale et remplacer le tonnage détruit. Travaillant non seulement pour la France, mais pour tous les alliés, nos chantiers construisirent des tanks, montèrent des canons et des affûts, tournèrent des obus, usinèrent des accessoires pour sous-marins.

On a tenté de justifier cette utilisation de nos chantiers navals, en alléguant qu'ils étaient les plus rapprochés du front de combat et nous n'avions, en effet, aucunement lieu de refuser cette utilisation, mais à titre de *partage d'attribution* et moyennant une compensation équitable au moment du partage de la flotte ennemie. Or, aucune promesse en dédommagement de ce chef n'a été sollicitée par nous en temps opportun et les 450.000 tonneaux bruts de manque à construire que nous avons consentis sont demeurés, pour nous, un sacrifice gratuit fait dans l'intérêt de tous les alliés.

II. Les modifications apportées à la loi du 19 avril 1906. — L'arrêt de nos constructions navales pendant la durée des hostilités entraîna des dérogations à la loi de 1906, alors en pleine application.

On s'inquiéta, d'abord, d'arrêter la décroissance des primes allouées à la construction des vapeurs et des voiliers comme des machines. L'application des articles 1 et 2 de la loi de 1906 eût, en effet, provoqué l'allocation aux constructeurs des taux de la dixième année pour la période du 22 avril 1915 au 21 avril 1916, alors qu'ils n'avaient pu bénéficier normalement, sauf de mai à juillet 1914, des taux plus élevés de la neuvième année.

Pour éviter d'avoir à subir ce préjudice, imputable aux événements, la Chambre syndicale des constructeurs de navires et le Comité central des Armateurs de France demandèrent que la loi de 1906 fût prorogée d'une durée égale à celle des hostilités augmentée de 6 mois. Le Gouvernement, dans le but de donner en partie satisfaction à cette requête, fit voter la loi du 4 décembre 1915.

Aux termes de cette loi, le taux des primes à la construction prévu pour la neuvième année devait être maintenu pour une période s'étendant du jour de la déclaration de guerre à celui de la signature du traité de paix, augmentée de 6 mois, les taux de la dixième année devant s'appliquer, à leur tour, pendant l'année à courir à l'expiration de cette période.

Ce devait être insuffisant. En effet, la loi de 1906 n'avait pas été prorogée et, comme elle vint à expiration le 21 avril 1918, avant la fin des hostilités, la loi de 1915 devint elle-même caduque après n'avoir produit qu'une partie de ses effets. Cette loi n'avait d'ailleurs visé qu'un point de vue particulier et une autre modification de la loi de 1906 ne devait pas tarder à apparaître nécessaire.

On sait qu'aux termes de l'article 12 de cette loi, le bénéfice des primes à la construction était réservé aux navires dont la coque, ainsi que les machines motrices et les chaudières, avaient été construites en France. Une semblable exigence ne pouvait être maintenue au moment où nos usines fabriquant les machines marines avaient dû être fermées, ou modifier leur activité pour satisfaire aux besoins de la défense nationale.

La Chambre syndicale des constructeurs de navires, et le Comité des Armateurs ayant pu se mettre d'accord pour présenter un texte modifiant la législation en vigueur, le Gouvernement et le Parlement se bornèrent, cette fois, à sanctionner leurs propositions en en faisant l'objet des deux articles de la loi du 1^{er} août 1916.

L'article 1^{er} stipulait que les navires en cours de construction et ceux dont la mise en chantier serait antérieure à l'expiration des huit mois suivant l'armistice, conserveraient le bénéfice de la prime à la construction, alors même que les machines motrices ou chaudières ou leurs éléments seraient de provenance étrangère « sans toutefois que ces appareils ou leurs éléments finis, de provenance étrangère, puissent eux-mêmes être primés ».

Il était ajouté, dans un article 2, que pendant la même période et par dérogation à l'article 15 de la loi du 7 avril 1902, les machines et chaudières de navires français pourraient être réparées ou remplacées à l'étranger sans que les navires perdent la francisation au cas où les frais de ces réparations ou remplacement excéderaient 15 fr par tonneau de jauge brute totale (1).

La guerre, nous l'avons vu, n'était pas terminée quand les douze années assignées à la loi de 1906 expirèrent, le 21 avril 1918. A partir de ce moment, tout encouragement direct à la construction cessa. La fin d'un tel régime ne fut d'ailleurs regrettée par personne après le peu d'efficacité qu'il avait eu. Mais on devait craindre qu'il en résultât une *augmentation* du prix déjà élevé de la construction française.

Il fallait éviter cette éventualité qui eût placé notre armement en état d'infériorité vis-à-vis des marines concurrentes. Des études furent alors entreprises au Comité central des Armateurs de France et à la Chambre syndicale des constructeurs de navires, pour rechercher, de concert, les moyens de permettre à nos chantiers de construire dans les mêmes conditions que les chantiers étrangers.

Ces études et aussi la contribution personnelle qu'y apporta M. Loucheur, à ce moment ministre de la reconstitution industrielle, aboutirent à l'élaboration du régime dit de la *péréquation du prix des aciers destinés à la construction navale*. La mise au point de ce régime avait pris du temps ; elle ne fut complète que le 30 juillet 1919 et sera examinée par nous, pour cette raison, dans le chapitre où nous traiterons le régime de la construction navale après la guerre.

III. Les causes de la raréfaction du tonnage dans la seconde moitié de la guerre. — Dans la première partie de la guerre, la stagnation des affaires, et, par conséquent, des échanges, fut gênée

(1) Cf. *Circulaire*, n° 1115, du Comité central des Armateurs de France, p. 358, 359 et 363-364.

rale, entretenue par la croyance en une lutte de courte durée. Pour faire face aux transports commerciaux restreints, le fret disponible était abondant, sans qu'on pressentît qu'il allait terriblement manquer. C'était le temps où un tiers de nos navires servaient de geôles à des prisonniers allemands.

Il en fut ainsi jusqu'au printemps de 1917. A ce moment, toute une série de facteurs, agissant tous dans le même sens, vinrent déclencher, brusquement, une crise des moyens de transport en général, et surtout des transports par mer, comme on n'en vit jamais.

Nous savons déjà que les besoins de l'armement avaient augmenté dès 1916. En 1917, à ces besoins s'ajoutèrent les besoins du ravitaillement du pays, plus difficiles à satisfaire du fait de la mauvaise récolte de blé déficitaire dans tous les pays, l'Autriche exceptée. Il nous fallut faire face à des importations accrues dans des proportions énormes, tandis que nos exportations avaient diminué comme il résulte des chiffres comparatifs ci-après :

TABLEAU COMPARATIF DES IMPORTATIONS ET DES EXPORTATIONS
EN FRANCE PENDANT LA PÉRIODE DE GUERRE 1914-1918 (1).

ANNÉES	Exportations	Importations
1913	6.880.200 fr.	8.421.300 fr.
1914	4.866.800 —	6.402.200 —
1915	3.937.400 —	11.035.800 —
1916	6.214.600 —	20.640.400 —
1917	6.012.700 —	27.554.100 —
1918	4.722.600 —	22.301.400 —

A l'augmentation de nos importations particulièrement élevées en 1917, s'ajouta la même année (d'avril à août 1917) comme cause de raréfaction du tonnage mondial : l'accroissement des pertes dues à la guerre sous-marine. Les torpillages montèrent dans la proportion de 1 à 10, détruisant en 4 mois et demi 5.000.000 de tonnes brutes des flottes alliées et neutres, soit le tiers des pertes totales subies dans tout le cours de la guerre.

Il faut ajouter encore que, le 6 avril 1917, les Etats-Unis entraient dans la guerre à nos côtés, et allaient utiliser du tonnage

(1) Cf. Rapport MORINAUD, Chambre 1921, n° 2412, p. 3.

pour transporter leurs troupes et un important matériel. A ce même moment, les propres besoins de nos armées et de notre population civile ne cessaient de grandir chaque jour, avec la prolongation de la lutte et l'épuisement progressif de nos stocks de toutes natures.

M. Tardieu, dans un discours applaudi, prononcé à la Chambre des députés le 7 juillet 1921 (1), a indiqué qu'au début de sa mission aux Etats-Unis, en mai 1917, nous avions, attardées sur les quais américains, 600.000 tonnes de marchandises indispensables, alors qu'on lui demandait de faire charger, chaque mois, 730.000 tonnes de marchandises diverses, dont 470.000 pour l'armement, 160.000 pour le ravitaillement, 100.000 pour les chemins de fer, l'aviation, l'agriculture.

Pour assurer ces transports, nos disponibilités en tonnage dans les eaux américaines ne dépassaient pas 240.000 tonnes, en déficit de 490.000 tonnes sur les besoins. Le déficit, on le voit, était considérable; il était, de plus, très difficile de le combler et même de le réduire, du fait que les 600.000 tonnes brutes de navires allemands, sabotés partiellement par leur équipage, avaient besoin de six à huit mois de réparations, tandis que les marines neutres, la marine hollandaise notamment, hésitaient à offrir leur concours, effrayées par les dangers d'une guerre sous-marine sans merci.

Si nous ajoutons que neuf millions de tonneaux bruts de flottes marchandes alliées étaient à ce moment frappés par la réquisition, que 200.000 tonneaux bruts de ces mêmes flottes étaient séquestrés en Allemagne ou dans les ports neutres, on comprendra toute la gravité de la crise de tonnage qui s'abattit alors sur le monde, et les mesures draconiennes, comme les moyens de fortune, qui furent employés, par tous les alliés et par nous-mêmes, pour y parer.

IV. Les interdictions successives du transfert de pavillon.

— En période normale, quand le tonnage est abondant, il est de l'intérêt des nations maritimes de laisser libres les affrètements et même les ventes de navires à l'étranger. Ces ventes sont, en effet, un moyen de sélectionner les unités d'une flotte, et de rendre plus régulière ou d'accroître l'activité de constructions des chantiers.

Au contraire, en période de crise intense, comme celle que mar-

(1) V. *Journal officiel*, Débats parlementaires, 8 juillet 1921, p. 3283.

qua la seconde période de la guerre, la situation est inversée. Devant l'impossibilité de satisfaire à tous les besoins en moyens de transports maritimes, il est naturel que chaque peuple édicte l'interdiction de vente des navires à l'étranger, pour ne pas diminuer, au profit d'autrui, un tonnage déjà insuffisant pour soi-même.

On s'explique donc que tous les pays constructeurs de navires aient édicté successivement, à partir de 1915, *l'interdiction du transfert de pavillon*. L'Angleterre, qui l'avait appliquée en fait depuis mars 1915, la consacra par le bill Prettyman d'août 1916. Peu après, la même interdiction était décrétée aux Etats-Unis en février 1917, et au Japon dans l'ordonnance du 24 octobre 1917. A leur tour, les Etats scandinaves et les autres nations maritimes, qui avaient différé cette mesure, l'avaient tous prise avant la fin de 1917. Nous-mêmes avons interdit la vente d'un navire français à un étranger par la loi du 11 novembre 1915, qui devait être, comme le bill Prettyman, prorogée longtemps après l'arrêt des hostilités (1).

S'il était devenu impossible d'acquérir à l'étranger la propriété d'aucun navire, il était du moins loisible encore d'en affréter. C'est ainsi que nos alliés et nous, avons pu louer 600 gros cargos en Angleterre, grâce à la complaisance de cette Puissance qui a bien voulu réduire, à cet effet ses importations annuelles de 50 à 30 millions de tonnes.

Mais le tonnage se raréfiant de plus en plus, en Angleterre même, la ressource des affrètements disparut avec la *réquisition générale* des flottes marchandes qui fut décidée, presque en même temps, aux Etats-Unis et en Angleterre, au milieu de 1917.

A la suite de la disparition du marché libre des navires, une initiative très heureuse devint caduque : celle résultant de l'accord du 3 décembre 1916, conclu avec l'Angleterre, accord en exécution duquel était créé à Londres un organisme interallié d'achats de navires, sous le nom d' « Interallied Ship Purchasing Committee » (2). Il en aurait été de même des mesures prises chez

(1) Le maintien de l'interdiction du transfert de pavillon trois années après la date officielle de cessation des hostilités, comme l'ont décidé les Anglais, pouvait se justifier dans un pays, comme l'Angleterre, qui possédait un tonnage excellent, construit en acier, dans la proportion de 99 %/. Pour nous, au contraire, qui comptions dans notre flotte 9 % de navires en bois et un nombre important d'unités vieilles ou défectueuses, le maintien de l'interdiction *absolue* de vente des navires aux étrangers, jusqu'au 31 décembre 1921, se justifiait beaucoup moins.

(2) Cf. *Circulaire du Comité central des Armateurs*, n° 1104, page 90.

nous en vue de la reconstitution de notre flotte marchande, et notamment de la loi du 13 avril 1917, si les 160 millions d'avances prévues par cette loi avaient pu être distribués (1).

L'Angleterre profita de la situation nouvelle. Sa flotte nombreuse, qui employait avant la guerre 60 % de ses unités au *tramping*, était à même de pourvoir à tous ses besoins. La plupart des autres pays, au contraire, et la France au premier rang, qui n'effectuaient sous leur pavillon qu'une minime partie de leurs transports, se trouvaient placés dans une situation très critique.

C'était le moment où il nous fallait importer, à la fois, des céréales, des poudres et des explosifs, des nitrates, de l'acier, des rails, des locomotives et des wagons, des canons, de l'essence, des viandes frigorifiées, du charbon, du fer blanc pour les besoins du front et pour le ravitaillement intérieur. En se souvenant qu'on était aussi à la veille du jour où il allait falloir affecter exclusivement deux millions de tonneaux de jauge au transport, en France, de l'armée américaine, on ne pourra qu'approuver, sans réserve, notre Gouvernement de l'époque, d'avoir entrepris une série de *négociations* pour obtenir en propriété ou en affrètement du tonnage, quel qu'il soit, par dessus toutes les interdictions.

V. Les négociations pour la construction ou l'achat de navires à l'étranger. — Ces négociations furent entreprises et poursuivies tour à tour en Angleterre, aux Etats-Unis et au Brésil de mai 1917 à octobre 1918, c'est-à-dire dans la période de la guerre, où des obstacles, en apparence au moins insurmontables, se dressaient devant elles.

Les plus importantes commencèrent à Londres, le 1^{er} janvier 1918, entre M. Clémentel, ministre du Commerce, représentant notre Gouvernement, et Sir Joseph Maclay, le Ministry of Shipping anglais. Elles aboutirent à nous procurer un droit d'option portant sur 500.000 tonneaux de jauge brute (730.000 tonnes de portée en lourd) de navires en partie construits et en partie à construire pour le compte du Gouvernement britannique. Aux termes du mémorandum signé le 18 octobre 1918 par les négociateurs, ce tonnage devait être livré « à des acheteurs à trouver par le Gouvernement français » par tranches uniformes d'un tiers, soit de 166.600 tonneaux, à prendre, l'une aussi tôt que possible après la cessation des hostilités, la seconde dans le courant de la première année

(1) Nous verrons plus loin dans le chap. VI de la navigation p. 238, que la moitié seulement de ces avances fut versée.

qui suivrait, et la dernière dans le courant de la deuxième année. Pour la première tranche, nous avions accepté des navires Standart, mais, pour les deux suivantes, nous devions fixer nos types, de concert avec le Shipping Controller.

L'accord qui fut ainsi présenté, le 21 novembre 1918 à la Chambre française, avait toutes les apparences d'une bonne affaire pour nous. On avait omis d'indiquer que les navires, au lieu d'être obtenus au prix de 22 livres sterling par tonne, consenti aux armateurs anglais, devaient être payés 29 et 30 livres la tonne par nos armateurs, pour permettre au Gouvernement britannique de récupérer les encouragements qu'il accordait à la construction maritime, sous la forme de primes à la métallurgie. Nos armateurs, pour avoir les navires, acceptèrent le prix imposé et la première tranche prévue fut livrée. A part le *War Roman* qui s'échoua et ne fut pas remplacé, il ne manquait aucun bâtiment, mais parmi les unités reçues figuraient, outre quarante deux vapeurs en acier, *sept bâtiments en bois* construits au Canada et d'un très mauvais rendement commercial. Nos armateurs refusèrent de se rendre acquéreurs de ces sept navires. Pour les acheter et les exploiter, on dut former un consortium dénommé « Les armateurs français » avec la participation obligatoire des armateurs ayant acquis des navires en bon état, au prorata du prix total payé par chacun d'eux (1).

Quant aux deux tranches suivantes, elles nous furent également livrées, sauf six navires jaugeant ensemble 24.270 tonneaux bruts dont les contrats d'achat avaient été résiliés. Mais il y eut dans la remise des navires des retards considérables. L'opération de la livraison, dont on avait prévu la fin dans le courant de 1920, se poursuivait encore en avril 1923. Les prix d'acquisition, un peu abaissés par rapport à ceux de la première tranche, restèrent encore très hauts (2).

Au moment où l'accord Clémentel-Maclay fut conclu, nous pouvions espérer qu'il nous serait avantageux, car les frets étaient très hauts. Le peu d'empressement mis par le Gouvernement britannique à signer les conventions d'achat, a empêché nos armateurs de profiter, pour les navires de la première tranche, des frets rémunérateurs de 1919. La baisse des frets et l'effondrement de la valeur des navires devaient, ensuite, aggraver la situation

(1) Cf. *Circulaire du Comité central des Armateurs*, n° 1.104, p. 90 et *Journal de la Marine marchande*, 25 janvier 1923, p. 73 et 74.

(2) Pour le détail de la répartition des trois tranches entre les divers acquéreurs, voir *Journal de la Marine marchande*, n° du 1^{er} mars 1923, p. 194 et 195.

financière de nos compagnies de navigation acquéreurs du tonnage anglais. Ce tonnage que nous aurons payé un milliard et demi de francs, ne vaut pas plus de 400 millions au cours actuel, d'où une perte d'un milliard 100 millions pour notre armement.

De son côté, la Mission Tardieu, partie aux Etats-Unis en mai 1917, peu de jours après la déclaration de guerre américaine à l'Allemagne, fit tous ses efforts pour nous procurer le maximum de tonnage, soit en propriété, soit en affrètement.

Elle obtint d'abord du « Shipping Board » (1) l'autorisation du transfert de pavillon pour 37.000 tonnes d. w. de navires en acier et l'affrètement au Gouvernement français de 271.000 autres tonnes comprenant 36.000 tonnes de cargos allemands, 90.000 tonnes de cargos américains et 145.000 tonnes de bateaux-citernes (2). Elle négocia aussi la commande de 188.000 tonnes de cargos en acier que demandaient avec insistance nos armateurs ; malheureusement, la réquisition générale, appliquée presque aussitôt, empêcha cette commande de recevoir même un commencement d'exécution.

On était alors en juin 1917, les besoins grandissants de l'armement et du ravitaillement nous forçaient, de plus en plus, à rechercher du tonnage et, comme il n'était pas possible, après la réquisition, d'obtenir aux États-Unis du tonnage en acier, notre mission passa, nous voulons bien le croire, à contre-cœur et forcée, la commande des deux premiers lots de ces *navires en bois* qui devaient soulever tant de critiques. L'un des lots comprenait 6 schooners ou goëlettes en bois avec moteur auxiliaire, représentant un tonnage brut total de 9.175 tonneaux. L'autre, plus important, comportait 40 « Auxiliary schooners » formant un total de 84.561 tonneaux bruts.

Les premiers des quarante schooners livrés en juin 1918 furent l'objet, à l'époque de rapports techniques favorables et, comme dans le premier semestre de 1918 le tonnage dont nous disposions demeurait très au-dessous des besoins, la commande d'un troisième lot fut décidée en juillet 1918. Ce lot ne comprenait pas moins de 20 cargos et 49 barges ou autos-chalandes Anderson en bois représentant un tonnage total de 96.472 tonneaux bruts à

(1) Le Shipping Board n'est autre qu'une commission de la navigation composée de 5 membres. Elle a été créée en exécution du Shipping Act du 7 septembre 1916 pour faire construire, acheter ou louer des navires. Ses pouvoirs sont tels qu'aucun ministère de la marine marchande, en aucun pays, n'en a jamais possédé d'aussi étendus.

(2) Cf. Discours TARDIEU, à la Chambre, J. O., 8 juillet 1921, p. 3.284.

construire dans les chantiers américains du Pacifique et dans ceux du Canada.

La guerre s'étant terminée peu après, avant l'achèvement de la livraison du second lot, nos commandes de tonnage en bois en Amérique ont été une mauvaise affaire pour nous. Des navires qui nous ont coûté 217 dollars par tonne ont eu pour seule utilité de transporter, dans leur traversée de l'Atlantique, 180.000 tonnes de blé et de nitrate. Mais la guerre aurait pu continuer quelques mois de plus et ce tonnage, devenu inutilisable, aurait rempli le but qui l'avait fait commander : transporter des charbons anglais et des phosphates tunisiens.

Les pourparlers avec le Shipping Board des Etats-Unis avait donné des résultats très inférieurs à ceux que nous attendions. Pour les compléter, notre Gouvernement commença, à l'automne de 1917, des négociations avec le Gouvernement brésilien.

Il s'agissait d'obtenir en affrètement, avec option d'achat, des navires allemands que le Brésil avait saisis dans ses ports où ils étaient venus se réfugier et qu'il n'utilisait pas. Ces navires, au nombre de 30 au début, étaient à ce moment 27, représentant un tonnage brut total de 148.780 tonneaux.

Un accord, le « Convenio » put être signé le 3 décembre 1917, il nous reconnaissait le droit d'utiliser les navires jusqu'au 1^{er} avril 1919, moyennant un prix de location et à condition de ne les monter qu'avec des équipages brésiliens. Nous n'eûmes pas à nous louer, par la suite, de ce contrat. Les navires brésiliens furent souvent l'objet de fausses manœuvres et d'immobilisations excessives dans les ports pour réparations, et il fallut la persistance de la crise du tonnage, deux années après l'arrêt des hostilités, pour nous inciter à proroger, deux fois, le contrat expiré.

Finalement, après des pourparlers pour l'achat qui traînèrent en longueur, l'accord fut dénoncé le 1^{er} avril 1921. C'est ce qui pouvait arriver de plus heureux. Qu'aurions-nous fait, à ce moment, des vingt-quatre cargos de cette flotte quand la disette du

(1) « Les Auxiliary shonners », dont il est parlé ci-contre, filaient 9 nœuds en moyenne et possédaient 5 mâts et 1 beaupré. Actionnés par deux machines d'une puissance totale de 960 chevaux et dotés d'une voilure auxiliaire, ils avaient, plutôt, l'apparence de voiliers. De tels navires, qui se comportent admirablement par mauvais temps, convenaient pour de longues traversées dans les parages à vents réguliers et à temps variables. Ils étaient, au contraire, peu pratiques pour le cabotage, le long de nos côtes, et occupaient à quai, dans nos ports, une place exagérée à cause de leur longue guèbre. Cf. *La France Maritime* du 28 juin 1919, p. 11. On s'explique donc que nous les ayons désarmés, dès la guerre finie, pour ceux qui nous étaient livrés, et, dès leur arrivée dans les eaux françaises, pour ceux qui ne furent terminés qu'en 1919.

fret était générale ? Seuls deux paquebots et un navire mixte pouvaient présenter quelque intérêt pour nous et nous nous sommes réservé la faculté de les racheter.

En dehors de ces négociations qui se prolongèrent, comme on le voit, bien au-delà de la période des hostilités, notre gouvernement acheta, encore, au Japon entre juin 1917 et juillet 1918, cinq vapeurs en acier, excellents, d'un tonnage brut total de 30.000 tonneaux environ. Il passa aussi, aux chantiers américains, en février 1918, une dernière commande de cinq chalands à moteur type « Le Parmentier » d'un tonnage brut global de 21.000 tonneaux qui ne devaient être susceptibles d'aucun emploi (1).

Était-ce tout ? Non, car à côté des pourparlers engagés par le gouvernement ou ses représentants, d'autres furent entrepris par certains grands Services Publics pour leur compte et pour satisfaire leurs propres besoins en tonnage.

Les services du Ravitaillement, les premiers, ayant pris, avec la prolongation de la guerre et l'épuisement de nos réserves, une importance grandissante, eurent besoin d'une flotte considérable. La voie ordinaire des *affrètements* dont nous parlons plus loin (2), la leur procura en grande partie, mais ils négocièrent également avec une compagnie anglaise, la *Hudson's Bay*, pour obtenir du tonnage qui fut comme leur propriété.

En exécution de l'accord du 28 novembre 1915 et de ses avenant des 16 janvier, 11 mars et 15 octobre 1916, la compagnie anglaise acquit en Angleterre et dans les pays neutres, pour les services du Ravitaillement, 25 navires dont 21 demeuraient à la fin des hostilités, se décomposant en 17 vapeurs, 3 chalands et 1 remorqueur, représentant, ensemble, une portée en lourd de 107.277 tonnes. En vue de l'acquisition de ce tonnage, le Gouvernement français avait versé à un fond de réserve spécial 75 % du prix d'achat pour les unités comprises dans le premier accord et 90 % pour les suivantes.

Acquise pour nous, cette flotte a toujours été exploitée par la

(1) La construction de ces navires représentait, à la vérité, une expérience. D'après leur plan, qui fut, d'ailleurs, fidèlement exécuté, ils devaient être constitués par deux cylindres en acier accouplés terminés par des cônes de révolution. Chacun devait être mû par deux machines, chauffées au mazout, situées l'une et l'autre aux extrémités arrière des cylindres. Réputés par l'inventeur, inchavirables et insubmersibles, les *Le Parmentier* se sont avérés, au surplus, innavigables. On devait, d'abord, en construire vingt, puis on réduisit la commande à cinq : c'était encore quatre de trop. Voir discours de M. Hubert Giraud à la Chambre, le 7 juillet 1921, J. O., 8 juillet, p. 3.280.

(2) Voir p. 152 à 154,

compagnie anglaise gérante (1), d'après nos directives. Seule l'autorisation de transfert de pavillon, différée au moment des pourparlers pour l'exécution du Traité de paix, empêcha temporairement les 82.777 tonnes diverses, d'origine britannique, de devenir complètement françaises.

Un autre de nos services publics, le Bureau National des Charbons, créé pour effectuer l'achat, la répartition et la vente du charbon, fut amené lui aussi, à acquérir une flotte pour assurer les importations de combustible. Une mission fut envoyée, à cet effet, en Amérique, elle y négocia l'achat de 5 chalands, 4 remorqueurs et 8 navires des lacs canadiens, dits « lakers » auxquels s'ajoutèrent 3 cargos, type « War » cédés par l'Angleterre et un cargo allemand de 5.000 tonnes (2).

Cette flotte, dite « de l'Atlantique », fut constituée dès 1916. En décembre 1917, pour aider au ravitaillement des troupes françaises envoyées en Italie, le Bureau des Charbons acheta une deuxième flotte, dite « de la Méditerranée », prélevée sur le tonnage alors disponible aux Etats-Unis et en Argentine. Cette flotte comprit 8 vapeurs, 4 chalands, et 3 remorqueurs et fut gérée, comme la première, par un organisme très souple « La Société Maritime Nationale » (3).

Le Bureau National des Charbons n'ayant pas de budget propre, les avances pour l'acquisition de ces navires ont été prélevées sur le compte spécial des chemins de fer de l'Etat, qui sont devenus indirectement et par la force des choses, armateurs, comme les Compagnies P. L. M. et P. O. le sont également devenues à la même époque, pour assurer leur ravitaillement en combustible.

Un troisième et dernier organe public, La Marine Militaire, fut amené tout naturellement à constituer une flotte de commerce, forte de onze unités, à l'aide des bâtiments de commerce retenus ou pris au cours des hostilités. Trois de ces bâtiments ont été armés militairement et utilisés suivant les ordres de l'Etat-Major général,

(1) La compagnie *Hudson's Bay* touchait, à ce titre, une commission fixée par tonne de portée en lourd ou dead-weight et par mois, en plus du remboursement de tous les frais d'exploitation et d'assurances.

(2) Nous envisageons ici le seul tonnage qui fut acquis en pleine propriété par nos services et accrut notre flotte marchande. Nous verrons plus loin, en étudiant le régime de la navigation, que nos services du Ravitaillement et le Bureau National des Charbons conclurent aussi de nombreux affrètements en time-charter, au voyage ou coque nue, pour compléter le faible tonnage dont ils avaient pu se rendre acquéreurs définitifs.

(3) Cf. Rapport supplémentaire Morinaud, Chambre 1921, n° 2846, p. 2 et suivantes.

huit ont été gérés par l'Intendance Maritime et affectés au transport des charbons nécessaires aux ports militaires, à l'escadre de la Méditerranée orientale et aux bases navales (1).

VI. La tentative de reprise de nos constructions navales et les obstacles auxquels elle se heurta. — Tandis que notre Gouvernement et nos services publics s'efforçaient d'obtenir en propriété ou en affrètement le tonnage indispensable à la continuation de la guerre, une reprise de la construction navale, dans nos propres chantiers, était tentée.

Après le développement pris chez nous par l'industrie métallurgique dans l'année 1917, notamment en Basse-Normandie, l'emploi de nos chantiers de constructions navales aux fabrications de l'armement ne s'imposa plus au même degré et la plupart purent être rendus à leur destination au début de 1918.

A ce moment, à l'aide des capitaux gagnés par les métallurgistes et aussi par l'armement, jusqu'à la réquisition générale, des chantiers nouveaux venaient d'être mis en construction : à Le Trait (Seine-Inférieure), les chantiers de la Seine Maritime ; à Blainville près de Caen, les Chantiers Navals français ; à Couéron, les Chantiers de la Société Générale de constructions navales ; à Harfleur, les Chantiers de la Société Normande de constructions navales pour ne citer que les principaux.

D'autre part, la loi du 31 mars 1918, créant le Compte spécial des Transports maritimes, venait de doter la section B « Achats et constructions de navires » d'un crédit de 500 millions qui devait être bientôt augmenté de 250 millions par la loi du 31 décembre 1918 et de 100 millions par la loi du 31 mars 1919.

Nous avions des chantiers et des crédits. Pour les utiliser, nos services responsables du Commissariat des transports maritimes dressèrent un premier plan de constructions neuves comprenant :

1° l'achèvement de 58.000 tonneaux bruts, en souffrance depuis 1914 ;

2° la passation de contrats pour la construction de 30 cargos en acier du type *Gharb* ;

3° La mise en chantier de 37.500 tonneaux bruts de navires en acier, en majorité des cargos du type *Marie-Louise*, sans compter 50 chalands en ciment armé de 1050 tonnes et 12 remorqueurs.

Ce programme dont l'achèvement avait été prévu en un an, se heurta, dans la réalisation, à une série d'obstacles. A la fin de 1917, ce sont les matériaux et la main-d'œuvre spécialiste qui

(1) Cf. Rapport MORINAUD n° 2412, précité, p. 94-95.

furent défaut. En 1918, après la récupération, au moins partielle, de la main-d'œuvre, la crise grave des transports et la pénurie de combustible ainsi que son prix très élevé ne permirent à nos chantiers qu'une activité très ralentie.

VII. Le montant total de nos constructions navales pendant les années de guerre et sa comparaison avec celui des autres pays. — Après une période d'inactivité presque complète, et d'ailleurs volontaire, de nos chantiers, nous venons de voir à quels obstacles se heurta notre effort de constructions navales, au moment où il aurait pu reprendre, en 1918. Le tableau suivant permettra de se faire une idée au moins approchée, des constructions et des achats de navires réalisés en France au cours de la guerre, en tenant compte que les années envisagées débordent, de 7 mois en 1914 et de 2 mois en 1918, la période même des hostilités.

TONNAGE brut DES NAVIRES (VAPEURS ET VOILIERS)
DE 100 TONNEAUX ET AU-DESSUS CONSTRUITS DANS LES CHANTIERS FRANÇAIS
ET ACHETÉS OU VENDUS A L'ÉTRANGER DE 1914 A 1918 (1).

ANNÉES	Navires construits en France		Navires		Tonnage d'ensemble de la flotte française
	Vapeurs	Voiliers	achetés à l'étranger	vendus à l'étranger	
	ton. bruts	ton. bruts	ton. bruts	ton. bruts	tonneaux bruts
1914	93.830	2.353	32.233	8.424	2.447.734
1915	83.664	653	51.676	7.395	2.446.864
1916	22.143	1.583	56.743	7.700	2.308.456
1917	25.466	7.204	184.350	11.067	2.216.696
1918	53.288	1.159	130.267	12.328	1.886.819

On voit, qu'en 1918, la construction du tonnage voilier fut insignifiante. Rien n'était plus logique. On peut seulement regretter que la construction du tonnage-vapeur, qui donne aux flottes leur valeur, ait pu tout juste être doublée par rapport à 1917. La situation, particulièrement défavorable, faite à la France par la guerre, ressortira encore plus nettement de l'examen des chiffres contenus dans le tableau ci-après :

On remarquera, en particulier, le prodigieux effort de construction accompli, dans les deux dernières années des hostilités, par

(1) D'après le Répertoire général annuel du Bureau *Vérilas*.

NOMBRE ET TONNAGE brut DES NAVIRES DE COMMERCE LANCÉS DANS LES PRINCIPAUX PAYS AU COURS DES HOSTILITÉS (1).

PAYS	ANNÉES								TOTAL	
	1915		1916		1917		1918			
	Nombre	Tonnage	Nombre	Tonnage	Nombre	Tonnage	Nombre	Tonnage	Nombre	Tonnage
Etats-Unis y compris les Grands Lacs	84	177.460	211	504.247	326	997.919	929	3.033.030	1.550	4.742.656
Royaume-Uni et Dominions Britanniques . . .	358	672.923	346	639.806	391	1.257.367	507	1.628.024	1.602	4.498.130
Japon	26	49.408	55	145.624	104	350.141	198	489.924	383	1.035.097
Hollande	120	113.575	201	181.197	146	148.779	7	74.026	474	516.077
Norvège	59	62.070	52	42.458	44	46.103	51	47.723	206	198.354
Italie	30	22.132	40	56.654	11	38.906	15	50.791	66	178.483
Danemark	23	45.198	28	35.277	23	200.445	13	26.650	87	127.070
Suède	27	20.319	34	26.769	34	26.760	6	39.583	101	113.431
France	6	25.402	9	42.752	6	18.828	3	13.715	24	100.697

(1) Extrait du Rapport de M. Louis MARIN, Chambre 1920, n° 634, p. 267.

le Japon et surtout par les Etats-Unis. Ce dernier pays était entré en guerre le 6 avril 1917. Il commença, très peu de temps après, son effort maritime, à la suite d'une démarche du Directeur du Shipping Britannique. Ce fonctionnaire déclara qu'il était nécessaire à la victoire des Alliés de construire aux Etats-Unis six millions de tonneaux bruts de navires par année. C'est déjà presque un miracle qu'un tel chiffre ait pu être presque à demi réalisé.

VIII. Le bilan des pertes subies par les différents pavillons et en particulier par le pavillon français, au cours des hostilités.
— L'effort de construction n'avait pas été seulement imposé par

**ETAT DES PERTES DU TONNAGE MARCHAND ALLIÉ ET NEUTRE SURVENUES
PAR FAIT DE GUERRE OU PAR FORTUNE DE MER
ENTRE LE 1^{er} AOÛT 1914 ET LE 31 DÉCEMBRE 1918 (1).**

Pavillon dans l'ordre du pourcentage des pertes de guerre	Pertes par faits de guerre	Tonnage d'ensemble de chaque pavillon au 1 ^{er} août 1914.	Pourcentage des pertes par rapport au tonn. global	Pertes par fortune de mer et disparitions	Pertes totales subies par fait de guerre et par fortune de mer réunis
L'astérisque désigne les pavillons alliés	tonneaux bruts	tonneaux bruts	p. 100	tonneaux bruts	tonneaux bruts
*Grec . . .	349.551	836.868	41.78	65.014	414.675
*Norvégien .	1.045.415	2.504.722	40.94	195.244	1.240.659
*Anglais . .	7.923.023	21.045.049	37.65	1.132.645	9.055.668
*Français .	921.636	2.447.734	37.65	207.156	1.128.792
*Italien . .	782.604	1.168.296	31.97	278.186	1.460.790
*Danois . .	210.880	820.181	25.71	34.442	245.322
*Belge . . .	85.842	352.124	24.37	19.239	105.081
Espagnol . .	188.209	898.823	20.88	80.335	268.544
Suédois . .	200.570	1.118.086	17.94	83.586	284.156
Hollandais .	201.797	1.496.455	13.48	27.244	229.041
*Japonais . .	128.417	1.910.812	6.72	150.269	278.686
*Américain .	354.449	5.368.194	6.60	187.948	542.397
*Brésilien .	20.328	323.929	6.27	10.951	31.279
Autres pavillons .	127.279	8.629.001	1.47	55.490	182.769
TOTAUX .	12.540.110	49.420.274	25.37	2.527.749	15.067.859

(1) Cf. *Annuaire de la Marine marchande Française*, publié par le Comité central des Armateurs, édition 1919, p. 7.

les circonstances, par la nécessité d'augmenter, notamment, le tonnage affecté au ravitaillement. Il répondait, aussi, au besoin de combler, le plus rapidement possible, les destructions provenant de la guerre sous-marine. Celle-ci, intensifiée à partir de 1917, réussit à envoyer au fond des mers le quart du tonnage mondial en frappant aussi bien les pavillons neutres que les pavillons des pays belligérants comme le montre l'état précédent (*Voir tableau ci-dessus*).

Ces pertes, qui se sont réparties très inégalement entre les différents pavillons, se sont échelonnées avec la même irrégularité entre les différentes années de la guerre. Elles ont pu être compensées dans les proportions suivantes par les accroissements réalisés dans les mêmes temps :

**BILAN DES PERTES NETTES DE L'ENSEMBLE DES MARINES MARCHANDES,
COMPTE TENU DES RÉCUPÉRATIONS (1)**

Pertes par faits de guerre et de mer		Accroissements réalisés pendant l'ensemble de la période de guerre	
	Tonneaux bruts.		Tonneaux bruts.
1914	709.187	Constructions	
1915	1.724.720	neuves	10.849.529
1916	2.797.866	Tonnage ennemi	
1917	6.623.623	capturé	2.392.673
1918	3.212.465		
TOTAL.	15.067.861	TOTAL	13.242.202
		Pertes nettes	1.825.659

Il ressort de ce bilan que le gigantesque effort de construction, accompli dans la dernière période de la guerre, est parvenu à combler, en très grande partie, les pertes totales subies par le shipping mondial. Nous savons déjà, qu'en ce qui concerne la France spécialement, la balance entre les récupérations et les pertes a été infiniment plus défavorable. Elle s'est établie comme suit :

**BILAN DES PERTES ET DES RÉCUPÉRATIONS DE LA FLOTTE DE COMMERCE
FRANÇAISE AU COURS DES HOSTILITÉS.**

Pertes	Faits de guerre	921.636 tonn. bruts
	Fortune de mer	138.158 —
	Causes diverses	68.998 —
PERTES TOTALES.		1.128.792 tonn. bruts

(1) *Annuaire de la Marine marchande Française*, préc., p. 7.

	REPORT.	1.128.792 tonn. bruts
Récupérations	Tonnage construit en France.	142.653
	Tonnage construit à l'étranger	86.854
	Tonnage acheté à l'étranger et francisé.	188 839
	Tonnage en instance de francisation.	37.397
	Tonnage divers	4.093
		459.836 tonn. bruts

Pertes non compensées au cours de la guerre. 668.956 tonn. bruts

On voit que le tonnage total récupéré par nous, *au cours des hostilités*, a représenté, à peine, la moitié de nos seules pertes en tonnage par faits de guerre. Encore aux pertes que laisse apparaître ce bilan, convient-il d'ajouter les 450.000 tonneaux bruts que nous nous sommes abstenus de construire pour satisfaire aux besoins en matériel de guerre de tous les Alliés. Le déficit total du tonnage marchand non compensé, à la signature de l'armistice, ressort, ainsi, pour nous, à 1.118.956 tonneaux bruts, représentant 47.75, p. 100 de notre tonnage en 1914. Ce déficit dépasse celui des nations les plus éprouvées et a fait dire, à juste titre, que là, comme sur bien d'autres points, la France a été « la grande blessée, la grande meurtrie de la guerre (1) ».

(1) Cf. Discours de M. MORINAUD, à la Chambre, le 7 juillet 1921 (*J. O.*, 8 juillet, p. 2.369).

CHAPITRE III

LE RÉGIME DE LA CONSTRUCTION APRÈS LA SIGNATURE DE L'ARMISTICE ET LE PARTAGE ENTRE ALLIÉS DU TONNAGE EX-ENNEMI

Dès la signature de l'armistice, après les pertes élevées que venait de causer à notre flotte marchande la guerre sous-marine et les mines, il apparut à tous nécessaire et urgent de combler les vides creusés dans notre tonnage sans attendre les restitutions à effectuer par l'Allemagne que nous savions, en toutes hypothèses, ne pouvoir suffire.

Pour y parvenir, il s'agissait, avant tout, de permettre à nos chantiers de construire le nombre d'unités le plus élevé possible, aux mêmes conditions ou à des conditions très voisines de celles des chantiers étrangers, de façon à ne pas exposer nos armateurs à se trouver en état d'infériorité dans la lutte qui reprenait avec la concurrence internationale.

La loi du 19 avril 1906 avait atteint ce but en comblant, par des *primes*, l'écart entre les prix de revient français et étranger ; mais cette loi était venue à expiration le 21 avril 1918 et, comme le régime qu'elle instituait était, aux yeux de tous, définitivement aboli, il fallait qu'un autre procédé intervint, permettant à nos chantiers de produire aux prix étrangers.

Ce procédé, M. Loucheur, alors ministre de la Reconstitution Industrielle, crut le trouver dans ce qu'il a nommé la *politique du combustible*.

A la séance de la Chambre du 14 février 1919, M. Loucheur disait : « Lorsque vous avez de la houille chère, vous avez de l'acier cher ; autrement dit, vous n'avez pas de marine marchande..... tout se tient, tout s'enchaîne, mais il faut d'abord une *politique du combustible*, il faut arriver par elle à fournir à la marine marchande les tôles qui lui sont nécessaires : c'est ce que je vais faire en accord avec M. Bouisson. » Tel était l'énoncé sommaire du régime nouveau qui allait être expérimenté.

1. Le régime de peréquation du prix des tôles et aciers destinés à la construction navale. — Ce régime avait pour base une double promesse faite à M. Loucheur, d'une part, par les constructeurs de navires, qui s'étaient déclarés en mesure de construire aux prix des chantiers britanniques, s'il leur était livré des tôles et des aciers aux prix anglais, et, d'autre part, par certains maîtres de forges qui avaient estimé pouvoir, de leur côté, fournir des tôles et des aciers aux mêmes prix que l'Angleterre, s'il leur était livré du charbon à un prix raisonnable (1).

L'accord intervenu entre le Ministre de la Reconstitution industrielle, le Groupement des Producteurs de tôles et profilés et le Comptoir Sidérurgique de France, contenait les dispositions suivantes (2) :

1° Le Groupement des Producteurs de tôles et profilés destinés aux constructions navales a pris l'engagement de fournir pour la marine marchande :

54.000 tonnes de tôles au rythme de 4.500 tonnes par mois, aux prix de :

Tôles de coque	50 francs	} les 100 kilos.
Tôles de chaudière	54 francs	

2° Le même Groupement et le Comptoir Sidérurgique ont pris l'engagement de fournir, également pour la marine marchande :

30.000 tonnes de profilés dont 10.000 de U, au rythme de 1.800 tonnes par mois, aux prix de :

Profilés (sauf les U) fournis par le Groupement, 49 fr. 50 les 100 kilos.

U, fournis par le Comptoir Sidérurgique, 51 fr. 50 les 100 kilos.

3° Ces engagements sont subordonnés aux conditions ci-après :

Par tonne de tôles ou profilés livrés aux chantiers de constructions navales, les usines disposeront de :

Tôles	2.500 kilos de coke à 35 francs
Profilés	2.400 — 35 —

ou de :

Tôles	3.000 kilos de charbon à 35 francs
Profilés	2.900 — 35 —

(1) Réponse de M. LOUCHEUR, datée du 17 avril 1919, à une lettre du Président de la Ligue navale.

(2) Communiquées par le Ministre à tous les groupements intéressés à la date du 30 juillet 1919.

et 850 kilos de riblons à 60 francs, prix calculés toujours sur wagon départ usine productrice.

4° Bénéficieront de ces conditions :

a) Les navires commandés avant le 1^{er} juin 1919 pour le tonnage d'acier mis en œuvre entre le 1^{er} septembre 1919 et le 1^{er} décembre 1920, jusqu'à concurrence des maxima indiqués dans une liste jointe ;

b) Les navires commandés après le 1^{er} juin 1919 et qui feront l'objet d'une demande précédée d'une déclaration de commande en la forme également jointe, pour leur tonnage d'acier mis en œuvre avant le 1^{er} décembre 1920... »

En outre, par lettre ministérielle datée du 12 août 1919, la date du 13 mai 1919 était substituée à celle du 1^{er} septembre 1919 pour l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Le régime de péréquation, ainsi conçu et réglementé, ne manquait pas d'ingéniosité. Il devait permettre de construire 200.000 tonneaux de jauge brute la première année, et 400.000 tonneaux les années suivantes. Ces résultats espérés ne purent malheureusement être obtenus. Les crises simultanées des *transports* et du *combustible* retardèrent l'exécution des engagements souscrits des deux côtés : les tôles furent livrées en quantités très limitées et à un prix excessif (1), l'Etat n'ayant pu, de son côté, fournir les quantités prévues de combustible et de riblons à prix réduits.

Pour parer à l'insuffisance de notre production en matières métalliques encore accentuée par la non-reconstitution de nos tôleries du nord et de l'est, le ministre de la Reconstitution industrielle eut recours à tous les moyens qui se présentèrent : Les demandes d'autorisation d'importation de tôles anglaises et de tôles américaines furent toutes accordées. Les usines de la Sarre, placées temporairement sous le contrôle militaire, travaillèrent uniquement à fournir à notre marine des tôles et des profilés. enfin un décret, rendu le 8 juillet 1919, après une requête du Comité des armateurs, exonéra des *surtaxes ad valorem* établies par le décret du 14 juin 1919, toute une liste d'objets utilisés dans la construction des navires ou indispensables à leur armement ou à leur gréement (2).

(1) Atteignant jusqu'à 160 fr. la tonne en juin 1920, contre 18 fr. en juillet 1914.

(2) Une décision du Directeur des douanes, prise le 27 janvier 1920, après une demande des armateurs, vint compléter l'exemption accordée, en permettant aux objets énumérés, notamment les chaînes et ancres, de bénéficier du tarif de faveur, même si leur installation à bord n'avait lieu qu'au bout de 6 mois après leur introduction en France, délai nouveau substitué.

Ces mesures empiriques, inspirées par les circonstances, ne pouvaient avoir qu'un effet limité. Elles permirent à nos chantiers de tripler leur production en 1920 par rapport à 1919, mais elles ne suffirent pas à nous éviter d'avoir à passer des commandes aux chantiers étrangers à des taux de change onéreux. Le tableau comparatif ci-après des constructions navales dans le monde en 1919 et en 1920 est, à cet égard, suggestif.

STATISTIQUE DES NAVIRES MARCHANDS DE 100 TONNEAUX BRUTS
ET AU-DESSUS LANCÉS DANS LES PRINCIPAUX PAYS EN 1919 ET EN 1920 (1).

NATIONS	1919		1920	
	Nombre	Tonnage brut	Nombre	Tonnage brut
Etats-Unis (côtes et Grands lacs) . . .	1.051	4.075.385	509	2.476.253
Grande-Bretagne et Dominions britanniques	875	1.979.170	721	2.259.268
Japon	133	611.883	140	456.642
Hollande	100	137.086	99	183.149
Italie	32	82.713	82	133.190
France	34	32.633	50	93.449
Suède	53	50.971	46	63.823
Espagne	41	52.609	13	45.950
Danemark	46	37.766	30	60.669
Norvège	82	57.578	30	38.855
Belgique	2	2.433	5	8.371
Autres pays	34	24.322	34	42.047
TOTAUX	2.483	7.144.549	1.759	5.861.666

On voit que la reprise de nos constructions navales dans l'après guerre immédiat a été faible, comparée à celle qu'on remarque dans les autres pays. Les circonstances ont voulu que, pour une fois, notre réserve n'ait pas desservi nos intérêts. La crise commerciale ayant réduit, en effet, les échanges par mer dans le second semestre de 1920, nos armateurs, comme leurs collègues étrangers, ont dû, non seulement réduire leur programme de constructions neuves, mais même désarmer une partie de leurs unités.

à l'ancien délai de deux mois, avec encore la faculté d'être prorogé (V. *Circulaire*, n° 1.115, du Comité central des Armateurs, pages 373 et 374).

(1) D'après le *Lloyd's Register of Shipping*.

Un examen de la situation actuelle de notre industrie des constructions navales et de son régime ne serait pas, ici, à sa place et nous le ferons dans le prochain chapitre, mais l'étude de la période de l'après-guerre immédiat serait incomplète, si nous ne précisions pas comment nos pertes de guerre en tonnage marchand, ont été ou pourront être réparées, soit par le partage entre alliés de la flotte ex-ennemie, soit par l'exécution des engagements souscrits par l'Allemagne dans les clauses maritimes du traité de paix.

II. La répartition entre Alliés du tonnage ex-ennemi et les clauses du traité de Versailles relatives aux réparations maritimes. — C'est par une disposition de l'accord du 16 janvier 1919, prolongeant l'armistice, qu'a été ordonnée la remise aux gouvernements alliés de toute la flotte de commerce allemande, à l'exception des seuls petits navires de cabotage. Les experts anglais, qui ont suggéré cette exigence, ne prévoyaient pas que nous aurions, avant peu, des navires à désarmer ; autrement, aux lieu et place de la livraison des navires ex-ennemis, ils auraient certainement proposé le prélèvement d'une dîme sur le fret perçu par les armateurs allemands.

La livraison de la flotte de commerce allemande et, d'une façon plus générale, l'obligation à la réparation des dommages subis par les flottes commerciales alliées, ont été confirmées dans le § 1^{er}, annexe III, partie VIII, du traité de Versailles ainsi conçu :

« L'Allemagne reconnaît le droit des Puissances alliées et associées, au remplacement, tonneau pour tonneau (jauge brute) et catégorie pour catégorie, de tous les navires et bateaux de commerce et de pêche, perdus ou endommagés pour faits de guerre. »

Ce même paragraphe du Traité ajoutait que les cessions de tonnage à faire, devaient porter sur « la propriété de tous les navires marchands de 1.600 tonnes brutes et au-dessus, appartenant à des ressortissants allemands, ainsi que sur la moitié en tonnage des navires compris entre 1.000 et 1.600 tonnes et sur le quart en tonnage des chalutiers à vapeur et autres bâtiments de pêche. »

Il y eut quelques retards dans les livraisons : demandées dans le délai de deux mois après la mise en vigueur du Traité, elles s'achevaient, seulement, deux années plus tard. Mais le point intéressant est la répartition qu'on fit de ces navires entre les Puissances alliées. Ces Puissances avaient subi des pertes maritimes de guerre évaluées à 10 millions de tonneaux bruts et le

tonnage enlevé à l'Allemagne ne dépassait pas 3 millions de tonneaux. Une réduction proportionnelle du droit de chaque puissance aurait donc dû intervenir et, ainsi, le partage pouvait être tout de suite définitif : c'est ce que la France voulait.

Il en fut tout autrement : chaque puissance reçut les navires qu'elle pouvait utiliser le plus rapidement au ravitaillement de l'Allemagne et du reste de l'Europe. Comme on pressentait que la répartition provisoire pouvait devenir définitive, on admit que le tonnage attribué à chaque nation devait se rapprocher le plus possible de celui auquel elle aurait droit à titre de réparations. Mais cette concession à notre point de vue fut à peu près complètement inobservée en fait.

Par l'accord interallié du 10 mars 1919, consacré par la Convention de Bruxelles du 14 mars 1919, la France obtint en gérance provisoire :

1° Pour les *paquebots* de plus de 7.000 tonnes, 75.000 tonneaux bruts, plus trois paquebots à ce moment en Espagne : le *Goeben*, le *Cap Arcona* et le *Cap Ortugal*, soit, au total, 100.000 tonneaux bruts sur les 700.000 tonneaux que les Alliés avaient à se partager.

2° Pour les *cargos* : 380.750 tonneaux bruts de navires allemands, austro-hongrois et bulgares passèrent sous notre pavillon. Pour cette catégorie de navires, nous ne fûmes pas autant désavantagés.

La Convention de Bruxelles avait réparti, en même temps que le tonnage livré par l'Allemagne, celui pris en Espagne. Mais il restait encore des navires allemands saisis par d'autres pays, surtout par le Brésil et les Etats-Unis. Ces pays s'empressèrent de négocier pour obtenir le droit de conserver ces unités et un accord signé en mai 1919 par MM. Wilson et Lloyd George vint consacrer ces prétentions, malgré les réserves formulées par nos représentants.

Il fut entendu que chaque gouvernement allié ou associé aurait le droit de conserver pour lui-même, la propriété complète et l'usage de tout navire capturé, saisi ou retenu par lui pendant la guerre. Toutefois, comme le tonnage ainsi conservé dépassait, en bien des cas, celui auquel le pays avait droit à titre de réparations, il fut décidé que le prix du tonnage conservé au delà de son dû, serait versé à la Commission des Réparations pour être porté par elle au crédit de l'Allemagne.

L'application de cet accord a réduit de un million 800.000 tonneaux bruts la masse partageable. L'Angleterre, en conservant les

800.000 tonneaux de navires qu'elle avait saisis ou capturés, a obtenu la part équitable qui lui revenait en compensation des pertes supportées par elle. Par contre, les Etats-Unis ont récupéré le double des leurs et le Brésil six fois les siennes ; la simple équité aurait dû faire rejeter une solution aboutissant à de tels résultats.

Au lieu de revenir sur elle, on l'étendit. Un nouvel accord, rendu définitif, en juillet 1920, à la conférence de Spa, fut conclu entre l'Italie et la Grande-Bretagne et entre l'Italie et la France. Par cet accord, la totalité du contingent des *navires austro-hongrois* fut considérée comme dépendance des territoires rattachés à l'Italie et attribués à cette Puissance (1). L'Italie a payé ces navires en imputant simplement leur prix sur les réparations qu'elle doit obtenir de l'Autriche et de la Hongrie. Elle a reçu, ainsi, un tonnage de beaucoup supérieur à celui que lui aurait attribué une répartition proportionnelle.

La France, eu égard à ses pertes maritimes de guerre et aussi au manque à construire qu'elle s'était imposé dans l'intérêt commun, était fondée à demander et à obtenir, elle aussi, quelques privilèges particuliers dans la répartition du tonnage ex-ennemi. Mais nous étions les seuls dans cette situation et notre isolement a été, pour beaucoup, dans la méconnaissance de nos droits.

D'après le point de vue anglais qui prévalut ici, nous aurions dû venir à la *répartition définitive*, de concert avec les autres Puissances alliées et associées, en prenant une part des vapeurs ex-ennemis évaluée au prorata de nos pertes de guerre, catégorie par catégorie. Nos pertes représentant environ 9 % des pertes subies par l'ensemble des flottes alliées, c'est 9 % de la masse des navires interalliés que nous aurions reçus comme part. Or, le tonnage que nous avions en gérance dépassait d'un peu plus de la moitié notre lot ainsi déterminé. Pour éviter d'avoir à opérer des restitutions, jugées par nous de la dernière injustice, notre Gouvernement dut entreprendre des pourparlers avec le Gouvernement anglais.

Les négociations furent poursuivies, à Londres, entre M. Bignon pour la France et sir Joseph Maclay pour l'Angleterre. Elles aboutirent aux deux accords des 20 avril et 14 décembre 1920. Le premier et le plus important de ces accords nous laissa 149.942 tonneaux bruts payables, comme le tonnage attribué à l'Italie, c'est-

(1) Ont été seuls exceptés de cette attribution les navires ayant leur port d'attache dans la partie de la côte dalmate attribuée à la Yougo-Slavie.

à-dire par virement sur la caisse des réparations, d'une somme, calculée ici en francs, portée au débit de la France et au crédit de l'Allemagne (1). Mais nous possédions, encore, en gérance provisoire, 118.000 tonneaux bruts de navires interalliés. Le second accord, celui du 14 décembre 1920, les a maintenus définitivement sous notre pavillon aux mêmes conditions que les 149.942 tonneaux, objet de l'accord précédent.

Dans l'intervalle de ces deux accords, l'accord de Spa du 14 juillet 1920 avait prévu le transfert à la Belgique de plusieurs navires interalliés, gérés par la Grande-Bretagne et par la France. Notre part a subi, de ce fait, une légère diminution de 6.456 tonneaux.

Les négociations de Londres nous ont fait obtenir le premier lot de navires à des conditions avantageuses surtout pour l'Angleterre. En effet, la valeur provisoire, non encore modifiée, a été déterminée à une époque où le tonnage était particulièrement cher. D'autre part, nous avons insisté pour que, dans les lots, figurent quelques paquebots déterminés qui nous étaient nécessaires. Il ne nous fut pas donné satisfaction et nous eûmes, depuis, le regret de voir le Gouvernement britannique céder ces mêmes navires à l'Allemagne (2).

Ces réserves faites, les accords de Londres, il faut le reconnaître, nous ont permis d'obtenir un tonnage appréciable. Ils nous ont, aussi, évité les versements de frets prévus dans la décision du conseil supérieur économique du 30 juillet 1919. Cette décision portait, en propres termes, que « les frets perçus pour les navires en gérance, depuis l'entrée en vigueur du Traité de paix, devraient être reversés à la Puissance qui recevrait les navires à titre définitif ».

III. La part de la France. — En totalisant le tonnage ex-ennemi reçu par la France à titre de *réparations* avec celui qu'elle a obtenu par *rétrocession* de la Grande-Bretagne, on arrive aux chiffres suivants :

1° Par attribution directe :

a) Vapeurs	143.258 t. b.
b) Chalutiers	3.217 —
c) Voiliers	82.968 —
	229.443 t. b. . . 229.443 t. b.

(1) Pour le calcul du prix, l'article 6 du protocole interallié de Spa du 16 juillet 1920, a précisé que la Commission des réparations se baserait sur la moyenne des prix réalisés par la vente de navires similaires de chaque classe par le Gouvernement anglais à ses ressortissants, avant le 1^{er} mai 1921.

(2) Cf. Rapport Charles Leboucq, précité n° 4.805 p. 19.

Report.	229.443 t. b.
2° Par rétrocession de la Grande-Bretagne	267.925 —
TOTAL	497.368 t. b.
Dont il faut déduire le <i>Barmen</i> et le <i>Fangturm</i> re- mis à la Belgique en exécution de l'accord de Spa, soit	6.436 —
Reste comme ensemble du tonnage ex-ennemi devenu propriété de la France.	490.912 t. b. (1)

Ce chiffre n'est pas encore tout à fait complet. En effet, au paragraphe 5 de l'annexe III, partie VIII, du Traité de Versailles, il a été spécifié que la Commission des Réparations notifierait au Gouvernement allemand, dans certains délais, le montant du tonnage marchand (200.000 tonnes bruts au maximum) dont l'Allemagne aurait à effectuer la mise sur cale dans les deux premières années de la mise en vigueur du Traité, puis dans les trois années suivantes.

Une décision postérieure des Alliés porte que le tonnage à construire par l'Allemagne en exécution de cette disposition, sera réparti entre les nations alliées proportionnellement à leur chiffre de pertes par faits de guerre. De ce fait, notre part annuelle se trouve limitée à 9 % du total, c'est-à-dire à 19.000 tonnes en chiffres ronds (2).

La première année, après le Traité, a été perdue par tous les Alliés, parce qu'ils n'avaient pas encore fixé le mode de répartition. La seconde année (1921) nous avons commandé aux chantiers allemands deux paquebots jaugeant ensemble 24.000 tonnes bruts, soit plus que notre part. Le programme des futures commandes n'est pas dressé, mais les manquements réitérés de l'Allemagne, au titre des livraisons en nature, rendent sceptiques quant à l'exécution de ses obligations dans l'avenir (3).

En englobant tout le tonnage marchand de provenance ennemie

(1) Cf. Rapport Louis MARIN précité, n° 634, p. 273.

(2) Discours du Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine Marchande au Sénat, le 25 mars 1922, *J. O.*, 26 mars, p. 434.

(3) Un changement dans l'attitude allemande n'est cependant pas impossible. Les dirigeants du Reich n'ont jamais brillé par la perspicacité. A la suite de notre attitude énergique et de la saisie du plus riche bassin minier de leur pays, ils céderont peut-être devant la vision d'un état de fait infiniment plus dommageable pour l'Allemagne que l'exécution des justes réparations réclamées par nous.

déjà francisé ou sur le point de l'être — toutes réserves faites sur quelques autres livraisons possibles dans l'avenir — nous arrivons au total de 490.912 tonneaux + 24.000 tonneaux = 514.912 tonneaux bruts. Tel est le chiffre global de nos *réparations maritimes*.

Ce tonnage, rétrocédé pour moitié par l'Angleterre dans les conditions que nous savons, comble seulement 55, 87 % de nos pertes par faits de guerre. Le pourcentage descend même à 37.03 %, si nous ajoutons, à nos pertes effectives, les 450.000 tonneaux que l'utilisation de nos chantiers aux fabrications de guerre interalliées nous a empêché de construire. L'écart le plus sensible entre les destructions et les réparations a porté sur les paquebots, dont 238.287 tonnes brutes furent détruites et 120.000 tonnes, à peine, restituées.

IV. Notre effort de construction navale dans l'après-guerre immédiat. — Notre flotte marchande était déjà peu nombreuse avant la guerre. Après les pertes élevées, compensées seulement en partie, elle eut été plus faible encore. Mais nous avions tous, alors, compris le besoin de disposer d'un tonnage marchand plus considérable et l'Etat comme les armateurs firent, dans les deux années qui suivirent l'armistice, un très grand effort pour nous l'obtenir.

La loi du 23 mars 1918 portant création du compte spécial des transports maritimes, et sur laquelle nous reviendrons en traitant de la navigation, avait doté la section B du Compte d'un premier crédit de 500 millions de francs, pour des achats et des constructions. Ce crédit fut ensuite augmenté, une première fois, de 250 millions par la loi du 31 décembre 1918 et, une seconde fois, de 100 millions par la loi du 31 mars 1919. Il atteignit, ainsi, un total de 850 millions.

C'est à l'aide de ces crédits que les commandes furent passées. Toutefois, le prix de la main-d'œuvre, comme celui des matériaux, avait augmenté, au moment où furent exécutées ces commandes et ce n'est pas 850 millions, mais bien 1 milliard 324 millions que coûta à l'Etat la réalisation du programme d'achats et de constructions de navires dont la liste suivante donne une première idée. Nous compléterons ces renseignements plus loin en donnant la composition définitive de la flotte d'Etat à la veille de sa liquidation.

TONNAGE ACHETÉ OU CONSTRUIT POUR L'ÉTAT, ORIGINAIREMENT
A L'AIDE DES DOTATIONS DE LA SECTION B
DU COMPTE SPÉCIAL DES TRANSPORTS MARITIMES.

a) *Navires en acier.*

	Tonneaux bruts
15 cargos de types divers.	42.626
22 — type <i>Marie-Louise</i> de 2170 tonneaux.	47 740
26 — type <i>Gharb</i> de 1077 tonneaux	25.816
5 chalands à vapeur type <i>Le Parmentier</i>	13.280
31 remorqueurs de haute mer	5.486
9 chalands en fer.	5.679
TOTAL.	141.627

En construction :

16 vapeurs charbonniers de 3.200 tonneaux et	
8 — de 4.500 tonneaux (1).	87.200
4 cargos (2 de 4.500 tonn. et 2 de 4.600 tonn.).	18.200
5 — de types divers commandés au Japon.	17.200
4 paquebots type <i>Mustapha II</i>	14.944
5 — <i>Duc d'Aumale</i>	23.370
2 — <i>Porthos</i> (1. de 14.300 ton- neaux et 1. de 11.000 tonneaux	25.300
TOTAL.	186.214

b) *Navires en bois.*

21 cargos de 2.194 tonneaux.	46.074
40 schooners de 2.120 tonneaux.	84.800
49 auto-chalands Anderson (barges)	58 114
60 navires de pêche dont 31 voiliers à moteur auxiliaire.	6.243
TOTAL.	195.231

c) *Navires en béton armé.*

34 chalands de 472 tonneaux (sur une com- mande de 102 résiliée avec indemnité pour les deux tiers)	16.048
TOTAL GÉNÉRAL.	539.120

(1) Construits sur les bénéfices du Bureau national des Charbons.

Nous avons eu l'occasion de signaler que la construction de nombreux types de ces navires fut une erreur. Ce fut le cas des schooners en bois, des chalands en acier *Le Parmentier*, des auto-chalands Anderson et des chalands en béton armé. Même l'un de ces types de bâtiments réputé excellent : le cargo *Marie-Louise* a donné lieu à de vives critiques à la suite de trois naufrages successifs (1). Après une enquête à leur sujet, on a reconnu que ces navires sont exploitables à la condition d'être chargés avec précaution et montés par des équipages d'élite.

Le tonnage défectueux soustrait de l'ensemble du tonnage acheté ou construit par l'Etat entre 1918 et 1921, on trouve que l'effort coûteux accompli par l'Etat dans le domaine de la Marine marchande a produit 550.000 tonnes dw. ou environ 400.000 tonneaux bruts de vapeurs en acier. Nous verrons, à la fin du chapitre de la flotte d'Etat, dans quelles conditions ce tonnage a été cédé ensuite à l'armement.

Pendant que l'Etat s'efforçait d'accroître ainsi notre flotte de commerce, nos entreprises privées d'armement se lançaient, elles aussi, hardiment dans les constructions navales en série. Entre le 11 novembre 1918 et le 1^{er} janvier 1921, elles commandaient, tant aux chantiers français qu'aux chantiers étrangers, 165 navires représentant un tonnage de 868.301 tonneaux bruts, décomposés ainsi : (2)

CATÉGORIES DE NAVIRES	Commandés en France		Commandés à l'Etranger		Ensemble des commandes
	Nombre	Tonnage brut total	Nombre	Tonnage brut total	
Paquebots . . .	21	237.050 tx.	5	52.550 tx.	289.600 tx.
Navires mixtes .	18	146.500 —	2	14.900 —	161.500 —
Cargos . . .	22	117.972 —	76	289.597 —	407.569 —
Chalutiers . . .	7	3.645 —	5	3.923 —	7.568 —
Voiliers . . .	7	1.064 —	2	1.000 —	2.064 —
TOTAUX. ³	75	506.331 tx.	90	361.970 tx.	868.301 tx.

Cet effort remarquable accompli par notre armement, s'ajou-

(1) Naufrages du Député Dumesnil, du Député Raoul-Briquet et du Député Albert-Tallandier.

(2) Cf. Rapport MORINAUD précité, p. 26 et 27.

tant à celui des pouvoirs publics, a eu pour résultat un accroissement très sensible du tonnage de notre flotte marchande. Tandis qu'en 1914 notre marine de commerce comptait tout juste 2.447.000 tonneaux bruts, trois années après l'arrêt des hostilités, elle atteignait 3.700.000 tonneaux bruts. Ce dernier tonnage n'est peut-être pas encore, comme nous le verrons, celui qui correspond à nos besoins normaux, mais l'accroissement de 1.253.000 tonneaux réalisé, constitue déjà une belle étape parcourue vers le but.

CHAPITRE IV

LES CONDITIONS DE LA CONSTRUCTION NAVALE EN FRANCE ET LE RÉGIME QU'ELLES IMPOSENT

L'industrie de la construction navale, filiale, nous l'avons vu, de celle de la métallurgie, se trouve aujourd'hui, chez nous, dans des conditions naturelles d'exercice nettement moins défavorables qu'avant la guerre de 1914. Alors notre production d'acier était insuffisante et toute notre industrie métallurgique se trouvait concentrée dans les régions du nord et de l'est, éloignées de nos chantiers maritimes. Depuis, nous avons récupéré le bassin lorrain et le nombre de nos hauts fourneaux a été beaucoup accru, notamment en basse-Normandie. Notre industrie métallurgique, devenue l'une des premières d'Europe, est à même, désormais, de fournir à nos chantiers navals les matériaux en abondance.

Mais, pour avoir une industrie prospère des constructions navales, il ne suffit pas de disposer de toutes les matières métalliques nécessaires. Leur prix aussi importe. Nos armateurs, exposés à la concurrence de tous les pavillons, ne peuvent passer, à nos chantiers, leurs commandes qu'autant que les prix exigés ne dépassent pas, dans une trop forte mesure, les prix étrangers. Or, par suite de nos tarifs douaniers, qui protègent notamment la métallurgie nationale, le métal est payé trop cher par nos constructeurs actuellement (80 fr. les 100 kilos). Il en résulte une cherté du simple navire de charge en particulier, à laquelle nous aurons à remédier.

Nous le pourrons, car nos métallurgistes fixent le prix du métal de construction navale, non d'après son coût réel, mais d'après le prix étranger, qu'ils majorent, ensuite, de la presque intégralité de nos droits de douane. Supprimons ces droits, en appliquant le régime de l'admission temporaire en franchise à toutes les matières métalliques destinées aux constructions navales, et, aussitôt, nos constructeurs paieront le métal 12 % environ moins cher. Ils pourront alors fixer le prix de la tonne-navire à un taux se rapprochant très sensiblement du prix étalon du marché.

Notre industrie des constructions navales recevra, par cette possibilité d'abaisser ses prix, un moyen puissant d'accroître sa prospérité. Nos constructeurs auront, de leur côté, à faire effort pour parfaire cet abaissement de prix en adoptant notamment des procédés de construction plus économiques et plus rapides. Il restera, pour aider nos chantiers à traverser les périodes de rarefaction des commandes, à employer surtout deux moyens : d'une part, décider l'Etat à continuer de confier aux chantiers privés l'exécution d'une partie des programmes navals ; d'autre part, créer, sous la forme d'une Société anonyme, une institution spéciale de *Crédit maritime*. Cette institution, également intéressante pour notre armement, permettra à nos industries du navire de conserver, dans les périodes d'inactivité partielle, l'intégralité de leurs moyens.

Les mesures prises, ou préconisées, chez nous, pour aider notre industrie des constructions navales, sont une faible réplique des mesures énergiques de protection adoptées, en faveur de cette même industrie, dans tous les pays étrangers. La concurrence redoutable qui ne tardera pas à en résulter pour notre pavillon, est de celles contre lesquelles nous avons le devoir de nous prémunir. Nous sentons tous le besoin de conserver et d'accroître la force de notre marine marchande. Nous ne le pourrons que si nous assurons d'accord l'existence et l'essor de notre industrie des constructions navales.

I. La liaison de l'industrie des constructions navales à la métallurgie. — Parmi les matériaux utilisés dans la construction navale marchande, le plus important et en même temps le plus cher est l'*acier*. L'industrie des constructions navales est liée ainsi au sort de la *métallurgie*, qui dépend à son tour de l'abondance du minerai, de la présence et du prix du coke nécessaire à le réduire et aussi des tarifs de transport.

A la veille de la guerre, grâce au bassin de Briey, nous possédions déjà une industrie métallurgique développée — la quatrième du monde. — Depuis le retour à la France du bassin sidérurgique de Lorraine, et l'exploitation plus intense des gites normands et angevins-bretons, nous pouvons extraire plus de minerai qu'aucun pays d'Europe et satisfaire, et bien au-delà, tous nos besoins en matières métallurgiques.

Au point de vue du *charbon*, et spécialement du coke métallurgique, notre situation est moins favorable. Non seulement l'extraction est inférieure de vingt millions de tonnes à nos besoins, mais la qualité, surtout pour les usages industriels, laisse à dési-

rer. Il est vrai que nous pouvons échanger, contre du coke, une partie de notre excédent de minerai. Il faut dire aussi que la fabrication des matériaux utilisés par nos chantiers exige des quantités assez limitées de combustible.

Pour obtenir *une* tonne de matériaux de constructions navales (tôles, cornières, profilés, etc...), il faut disposer de *trois* tonnes de coke métallurgique, mais *une* tonne de matériaux permet de construire deux tonneaux bruts de navire. Il en résulte que pour construire, annuellement, les 400.000 tonnes brutes de navires qui représentent la capacité maxima de nos chantiers, il suffit de 200.000 tonnes de matériaux qui, à leur tour, n'exigent pas plus de 600.000 tonnes de coke.

Voici pour les quantités nécessaires de combustible. Quant au *prix*, il importe beaucoup plus de l'abaisser aux usines métallurgiques qu'aux chantiers mêmes : si le prix du charbon est diminué de moitié aux chantiers de constructions navales, le coût du navire est réduit seulement de 3 % ; au contraire, si le même abaissement du prix du coke est consenti à l'industrie métallurgique, le coût de la tôle produite est abaissé de 50 % (1).

C'est la raison qui a fait appliquer et fera maintenir des *prix maxima* pour les cokes métallurgiques et de fonderies, utilisés dans nos hauts-fourneaux, que ces cokes soient vendus par nos mines ou achetés à l'étranger. Les prix sont fixés périodiquement, par le ministre de Travaux Publics d'après les fluctuations des marchés et, si nos métallurgistes ne tenaient pas compte de nos droits de douane protecteurs, ils pourraient, sans doute, livrer le métal à nos chantiers au prix intérieur étranger.

Restait la question des tarifs de transport. De ce côté, aussi, un effort a été fait. Le prix du transport du métal par voie ferrée des usines aux chantiers, a été abaissé de 20 à 50 %, mais il reste encore trop élevé. De nouveaux abaissements devront intervenir, si nous voulons remédier aux principales causes de cherté de la construction navale française.

II. Les chantiers français de constructions navales. — Dans les derniers temps de la guerre et jusqu'en 1920, un vigoureux effort a été fait pour augmenter le nombre et la capacité de nos chantiers privés de constructions navales. On prévoyait, alors, la persistance de fortes commandes de tonnage et les métallurgistes confiaient volontiers à ces entreprises, une part de leurs

(1) Cf. Discours précité du Sous-Secrétaire d'État de la Marine Marchande, au Sénat, le 25 mars 1922. *J. O.*, 26 mars p. 434.

capitaux, persuadés qu'ils faisaient là un placement sûr et d'un haut rendement.

C'est ainsi que nos anciens grands chantiers, en particulier les chantiers du Groupe Nantes-Saint-Nazaire, les chantiers de la Gironde et les chantiers de la Ciotat, furent dotés de cales plus nombreuses et plus étendues, ainsi que d'un outillage moderne plus puissant. En même temps était entreprise la création de plusieurs nouveaux et très grands chantiers dont certains, tels les chantiers de Blainville (près de Caen) peuvent soutenir la comparaison avec les chantiers étrangers les plus importants d'Europe.

Depuis l'achèvement des nouveaux chantiers, nous ne comptons pas moins de 22 grands ou moyens chantiers de constructions navales marchandes. Ces chantiers disposent, à eux tous, d'une centaine de cales et sont capables de lancer, annuellement, un tonnage de navires de 30 % supérieur à celui que pouvaient mettre à la mer nos chantiers de 1914.

On aura quelque idée de l'ensemble des chantiers de constructions navales que nous possédons, en parcourant la liste nominative ci-après. Y figurent tous nos chantiers de quelque importance, groupés en anciens et nouveaux chantiers et subdivisés suivant leur importance ou leur spécialisation (1).

ANCIENS CHANTIERS (antérieurs à 1914).

GRANDS
CHANTIERS

Ateliers et chantiers de France, à Dunkerque, 5, rue La Boétie, Paris.

Chantiers et ateliers Augustin Normand, au Havre, 67, rue du Perroy, Le Havre.

Ateliers et chantiers de Bretagne, à Nantes, 41, rue de Provence, Paris.

Ateliers et chantiers de la Loire, à Nantes-Saint-Nazaire, 11 bis, boulevard Haussmann, Paris.

Chantiers et ateliers de Saint-Nazaire, chantiers de Penhoët, près Saint-Nazaire et chantiers de Normandie au Grand-Quevilly près Rouen, 6 bis, rue Auber, Paris.

Chantiers et ateliers de la Gironde, à Bordeaux, 3, rue Montalivet, Paris.

Chantiers et ateliers de Provence, à Port de Bouc, 40, chemin de la Madrague, Marseille.

Société Provençale de constructions navales, chantiers à La Ciotat, 3, rue Montalivet, Paris.

Forges et chantiers de la Méditerranée, chantiers à La Seyne et au Havre, 25, boul. Malesherbes, Paris.

(1) Pour classer les chantiers dans chaque catégorie, nous avons suivi les arrondissements maritimes du nord au sud et, dans chaque arrondissement, le littoral.

ANCIENS CHANTIERS (antérieurs à 1914)
(Suite)

MOYENS
CHANTIERS

Société anonyme des anciens chantiers Dubigeon, chantiers à Nantes-Chantenay, 11 bis, boulevard Haussmann, Paris.

Société anonyme de travaux Dyle et Balacan, chantiers à Bordeaux, 15, avenue Matignon, Paris.

Chantiers et ateliers Barriol (anciens établissements H. Satre), à Arles.

Chantiers généraux, à Cette.

CHANTIERS
MOINS
IMPORTANTES

Chantiers maritimes de Paimpol et Fécamp, à Kérity-Paimpol, pour navires en bois de tous tonnages.

Chantiers maritimes du Midi, anciens établissements Baudouin et C^{ie}, chantiers du Phare à Marseille, pour navires de faible tonnage.

Chantiers de Cannes et Antibes réunis, anciennement Allegrini, pour navires en bois.

NOUVEAUX CHANTIERS (postérieurs à 1914).

GRANDS
CHANTIERS

Ateliers et chantiers de la Seine Maritime (Worms et C^{ie}), chantiers à Le Trait par Duclair (Seine-Inférieure), 45, boulevard Haussmann, Paris.

Chantiers Navals Français, à Blainville près Caen, 33, rue Mogador, Paris.

Compagnie Générale de constructions navales, chantiers à Couéron (Loire-Inférieure), actuellement fermés, 11, rue d'Argenson, Paris.

Compagnie Générale de Matériel naval, chantiers à La Rochelle-La-Pallice, 42, avenue des Champs-Élysées, Paris.

MOYENS
CHANTIERS

Ateliers et chantiers de Saint-Malo, exclusivement pour navires en bois (fermés).

Chantiers navals de l'Ouest, à Saint-Malo, pour navires en bois, 5, route de la Révolte, à Neuilly-sur-Seine.

Chantiers Coquet et C^{ie}, à Roche-Maurice près Nantes, spécialisés dans les constructions pour les colonies.

Chantiers navals et chaudronneries du Midi, à Martigues.

CHANTIERS
MOINS
IMPORTANTES

Chantiers Blériot, à Suresnes, pour navires en bois.

Ateliers et chantiers de Choisy-le-Roi, anciens établissements Ranceland et Ollivaud transformés.

CHANTIERS
SPÉCIALISÉS
DANS LA
CONSTRUCTION
EN
CIMENT ARMÉ

Société Rouennaise des navires en ciment armé, chantiers au Petit-Couronné, près Rouen, 149, boulevard Haussmann, Paris.

Société « Le Matériel flottant », chantiers à Lorient, Argenteuil et Toulon, 23, boul. des Capucines, Paris.

Société des grands travaux en béton armé, primitivement Tricon et C^{ie}, chantiers à Toulon, 2 bis, rue du Havre, Paris.

Tels sont nos chantiers privés de constructions navales. Pour avoir une idée exacte de notre capacité totale de constructions navales marchandes, il faut y ajouter certains arsenaux de la Marine militaire (arsenaux de Cherbourg, Brest, Lorient et Rochefort) qui ont travaillé dans le passé, et dont plusieurs travaillent encore à des constructions pour la marine de commerce.

Ces arsenaux, que la stagnation des armements navals forçait au chômage partiel, trouvaient quelques éléments d'activité dans les constructions commerciales, tandis qu'inversement, les chantiers privés recevaient, et vont encore se voir confier, *la moitié* environ des constructions pour la marine de guerre prévues au programme naval. On saisit l'anomalie de cette situation et l'intérêt évident qu'aurait eu l'Etat à ne pas conserver autant d'arsenaux pour des constructions navales restreintes et confiées, en partie, aux chantiers libres.

Pour mettre fin à ce gaspillage des deniers publics, plusieurs propositions ou projets de loi ont été déposés. Le projet finalement adopté par la Chambre des députés, le 8 mars 1923, prévoit la limitation du nombre des arsenaux ou points d'appui à quatre et des établissements de la marine à trois. Les établissements ou arsenaux à vendre dans la forme des immeubles domaniaux sont l'arsenal de Rochefort et l'usine des forges de la Chaussade, à Guériny.

La crise actuelle des transports maritimes dans le monde entier force présentement nos chantiers à chômer, en partie, ou même à fermer leurs portes. Mais ces chantiers demeurent et conservent leurs moyens matériels intacts. Quand la reprise inévitable de l'activité de l'armement se produira, ils seront outillés pour mettre sur cales tout le tonnage qui nous sera nécessaire et même du tonnage pour l'étranger. Si une nouvelle guerre nous est imposée, nous ne serons plus, comme dans la dernière, à la merci de l'aide étrangère ; nous pourrons, dans nos propres chantiers, réaliser un ensemble imposant de constructions neuves, tout en opérant, rapidement, les réparations urgentes de nos unités en service, de guerre et de commerce.

III. La main-d'œuvre. — La main-d'œuvre française ne le cède, en rien, à la meilleure main-d'œuvre étrangère. L'ouvrier français est aussi adroit qu'aucun autre et il est plus ingénieux ; par sa valeur technique, par le rendement de son travail, il égale l'ouvrier anglais et il est moins payé, donc moins coûteux.

Si au point de vue de la *qualité* de la main-d'œuvre, nos chan-

tiés sont plutôt avantagés par rapport à leurs concurrents anglais, par contre, au point de vue de la *quantité*, leur situation pourrait, le cas échéant, ne pas être aussi satisfaisante.

Pour porter et maintenir le tonnage total de notre flotte marchande aux environs des 6 millions de tonneaux qui représentent, de l'avis de très bons esprits, nos besoins normaux, nos chantiers devraient construire, annuellement, environ 400.000 tonneaux bruts. La main-d'œuvre nécessaire à cette production serait de 40.000 hommes, dont 12.000 ouvriers spécialistes, un millier d'agents techniques, chefs d'ateliers, contremaîtres, dessinateurs, une centaine de directeurs et d'ingénieurs.

Or, nos chantiers trouveraient, chez nous, difficilement, ces effectifs. Présentement, travaillant au ralenti faute de commandes, ils sont obligés, au contraire, à des congédiments très nombreux. Mais l'inactivité ne pèsera pas toujours sur eux et il importe de se demander comment nos chantiers pourraient être pourvus de toute la main-d'œuvre dont ils viendraient à avoir besoin.

La marine de guerre possède dans ses arsenaux et ateliers un personnel d'ingénieurs et d'officiers du génie maritime, d'agents techniques, chefs d'ateliers et dessinateurs, très supérieur à ses besoins. Une partie de ce personnel a été cédée aux chantiers privés et des cessions plus importantes pourraient encore être effectuées. D'autre part, notre *Ecole* actuelle, du *Génie maritime*, ouverte à tous ceux qui peuvent profiter de son enseignement, est capable de former le complément d'ingénieurs des constructions navales qu'il nous faudrait.

A cet égard, au point de vue écoles, nous sommes, en France, très bien pourvus, trop bien peut-être, car nous avons tendance à exagérer la formation intellectuelle au détriment du sens pratique. Nos ingénieurs, qui s'avèrent en général des théoriciens remarquables, se montrent par contre, pour la plupart, insuffisamment animés de cet esprit pratique, de ce désir de concurrencer l'étranger, que possèdent, à un si haut degré, les ingénieurs anglais et américains.

Un changement dans la mentalité du personnel appelé à diriger nos chantiers, serait donc désirable et nous gagnerions à prendre, ici, l'étranger pour guide.

Le recrutement et la formation de nos ingénieurs assurés, il resterait à résoudre le problème de la main-d'œuvre subalterne. Ce n'est pas le plus difficile. Pour réaliser, s'il le fallait, l'accroissement du nombre des contremaîtres et des ouvriers, il suffirait,

en effet, d'augmenter dans nos grands chantiers le nombre et l'importance des *écoles de maistrance* et des *écoles professionnelles d'apprentis*. Ces dernières écoles auraient lieu d'être ouvertes aux filles comme aux garçons, car il est aujourd'hui bien peu d'emplois, même dans les chantiers de constructions navales, que les femmes ne puissent utilement remplir (1).

Si le personnel ainsi obtenu était encore insuffisant, et il faudrait des circonstances très exceptionnelles pour que cela soit, rien n'empêcherait d'ouvrir, après une judicieuse sélection, les écoles professionnelles aux indigènes de nos colonies, ne serait-ce qu'aux Annamites et aux Indo-Chinois. De nombreux établissements de l'artillerie les ont utilisés pendant les dernières hostilités et cette main-d'œuvre indigène supplée encore la main-d'œuvre métropolitaine, surtout pour les tâches rebutantes, dans beaucoup de nos industries.

IV. Le navire produit d'exportation et le prix limite qui en découle. — Le navire n'est pas un produit d'usage exclusivement national, soumis aux seules conditions du marché intérieur. C'est, par son essence même, un *produit d'exportation*, pour la raison qu'il travaille, toujours, en dehors de nos frontières, sur le champ de la libre concurrence internationale, aux taux de fret fixé par le jeu de l'offre et de la demande.

Il suit de là que nos chantiers se trouvent dans la nécessité de produire, sensiblement, au niveau des prix moyens des chantiers étrangers. Autrement, ils placeraient nos armateurs dans l'alternative ou de s'adresser aux chantiers concurrents des nôtres, ou d'augmenter les frais d'amortissement, qui pèsent déjà d'un poids très lourd sur l'exploitation.

Le prix étranger, qui peut servir d'étalon en matière de constructions navales, change avec les époques. Aujourd'hui, c'est le prix allemand, c'est plus normalement le prix anglais. Ce prix varie, bien entendu, suivant les catégories de navires. Pour les cargos et, en général pour les navires simples, il est environ de 20 % au-dessous du nôtre. On voit la marge d'abaissement qu'il nous faudra réaliser dans cette partie de la construction navale.

(1) Il est vrai que le travail des chantiers comporte le soulèvement de membrures et de tôles d'un poids considérable, mais, depuis que ce travail est effectué par des machines, il n'exclut plus les bras féminins et c'est ainsi qu'on peut voir, dans les chantiers anglais, des femmes, avec une faible dépense de forces, placer, sous des machines-outils, d'énormes pièces de membrures, les percer et les monter sur cales.

V. Les moyens de construire en France au prix étalon du marché étranger. — Parmi ces moyens, le plus important, celui dont l'adoption serait à désirer prochaine, c'est celui que nous avons employé en 1866 et que l'Italie applique en ce moment : *l'admission temporaire, en franchise des droits de douane, des matières employées dans la construction des navires, des machines et des chaudières* (1).

On objectera que, puisque nous possédons l'une des premières industries métallurgiques du monde, il est contre-indiqué d'inciter nos constructeurs à s'approvisionner à l'étranger pour les matières qu'il leur faut. L'objection, sérieuse en apparence, est, en réalité, sans fondement, car le dédouanement préconisé n'a pas pour but, et ne saurait avoir pour résultat, de priver les métallurgistes français des commandes de nos constructeurs de navires.

Cette levée partielle de notre protection douanière aurait pour unique objet de provoquer un abaissement sensible du prix de la tôle marine, en supprimant l'une des principales causes de sa cherté. Il faut remarquer, en effet, qu'en dépit des mesures prises pour diminuer le coût de nos produits métalliques, nos métallurgistes établissent leurs barèmes d'après les barèmes étrangers (en l'espèce anglais), majorés de nos droits de douane et abaissés simplement de 1 à 2 %, pour empêcher nos commandes d'aller à l'étranger.

Comme nos droits de douane sur les tôles marines atteignent, aujourd'hui, 10 francs les 100 kilos, on est fondé à penser qu'après le rétablissement de l'admission temporaire en franchise, pour les matières métalliques de construction navale, ces matières coûteront à nos constructeurs un prix de 11, 5 à 12, 5 % inférieur au prix actuel. Cette réduction du prix de la matière première diminuera notre coût de construction des cargos qui est trop élevé par rapport au coût anglais. Elle influera moins sur le prix des paquebots, mais, pour cette catégorie de navires, nous construisons déjà au prix étranger, parfois même à un peu meilleur compte.

A l'effort d'abaissement du coût de notre construction navale par voie législative ou réglementaire, devra s'ajouter, pour en compléter les effets, un effort de nos constructeurs eux-mêmes. A

(1) On sait que ce régime s'applique à certains produits qui ne pénètrent sur notre territoire que pour en ressortir ensuite, en général après une transformation. Tel est bien le cas des matériaux de construction navale, puisque le navire, par le milieu même où il travaille, est essentiellement un produit extra-territorial.

l'exemple de leurs grands concurrents britanniques, les dirigeants de nos chantiers auront à faire en sorte de combiner la *solidité* avec le *bon marché* de la construction.

L'utilisation d'un outillage de plus en plus perfectionné a permis déjà de réaliser d'importantes économies de main-d'œuvre. La découverte et l'emploi de procédés de construction plus simples, plus rapides et partant moins coûteux, seraient aussi tout à fait opportuns.

De même, la *construction en série*, aujourd'hui généralisée, recevrait chez nous un utile complément dans une *spécialisation* accentuée, semblable à celle qui se pratique dans les chantiers de l'Europe occidentale et dans les nouveaux chantiers des Etats-Unis. Des chantiers se réserveraient, par exemple, le cargo-boat de moyen tonnage et le petit paquebot, d'autres les gros cargos et les moyens paquebots, d'autres enfin les luxueux paquebots des lignes impériales.

Un abaissement, moins important, mais encore sensible de nos prix de revient, serait possible à obtenir par le procédé américain de la standardisation ou de l'uniformisation de la construction sur la base de certains types, au moins dans toute la mesure où le permet la nécessité de tenir compte des besoins particuliers à chaque ligne desservie.

Il serait également utile et, on veut le croire, facile, de décider nos armateurs à renoncer à leurs spécifications trop minutieuses, en imitant l'exemple de leurs collègues britanniques, en choisissant les mêmes machines et les mêmes chaudières, les mêmes accessoires de coque, le même matériel d'armement. Usiné en plus grandes séries, tout ce matériel serait obtenu à plus bas prix (1).

VI. La protection de la construction navale à l'étranger. —

Le caractère *extra-territorial* du navire fait que l'industrie de la construction navale ne peut avoir, chez nous comme partout, son existence et son avenir assurés, sans un régime qui la place sur un pied de stricte égalité avec les industries rivales étrangères. Pour fixer ce régime, il importe de tenir compte, avant tout, des conditions particulières de la construction navale chez nous, mais nous devons, aussi, suivre attentivement le mouvement protectionniste qui se développe à l'étranger pour profiter des essais, des expériences tentées ailleurs, comme l'étranger sait tirer partie de ce que nous expérimentons nous-mêmes.

V. C. FERRAND, *L'Industrie des constructions navales en France dans Revue politique et parlementaire* ; 10 février 1917, p. 184.

Nous verrons à propos de la navigation, que pour elle, *l'encouragement indirect* domine. Au contraire, en matière de constructions navales, c'est *l'encouragement direct* qui est le plus en faveur, revêtant, tour à tour ou simultanément, suivant les pays, la forme de primes, de crédits à la construction, d'exonérations des droits de douane pour les matériaux, de réductions d'impôts au profit des constructeurs, de tarifs prohibitifs pour l'importation des navires étrangers.

L'ITALIE, avant la guerre, allouait à l'industrie des constructions navales les subsides directs, sous la forme de *primes*, que comportait la loi du 13 juillet 1911. Pendant la guerre, en exécution de l'art. 4 du décret du 10 août 1916, les vapeurs de charge, mis en construction dans les chantiers nationaux, bénéficièrent, en plus d'une prime de 85 lire par tonneau, de l'introduction en franchise des droits de douane de toutes les matières, de provenance étrangère, nécessaires à la construction des coques, appareils moteurs, chaudières et appareils auxiliaires (1). A cette aide indirecte le décret Nava, du 30 mars 1919, fit succéder, pendant deux ans, une aide directe puissante sous la forme d'un engagement de l'Etat italien à payer la différence entre le prix coûtant du navire et le prix fonction du fret.

Ce dernier encouragement imposait au Trésor une trop lourde charge pour être continué. D'autre part, sans subsides de l'Etat, l'Italie ne peut espérer conserver ses chantiers navals. Au début de 1923, le Gouvernement a reconnu que les droits de douane, le prix des matières premières et les frais de transport empêchent les chantiers italiens de construire les navires au prix courant du marché. Il a, en conséquence, approuvé les dispositions d'un décret qui remet en vigueur la protection directe de la loi de 1911, en l'adaptant aux conditions actuelles du marché des navires.

Les matières destinées aux constructions navales, importées en Italie, sont *exonérées de tous droits de douane* jusqu'à concurrence de 480 kilos par tonneau de jauge brute pour les navires en acier ou en fer et de 100 kilos pour les bateaux en ciment ou en bois. L'acier et le fer employés, s'ils sont italiens, bénéficient d'une prime payée aux chantiers, à raison de 120 lire par tonneau de navire construit. L'exemption des droits de douane s'étend aux matières importées pour la construction des machines et chaudières jusqu'à concurrence de 140 kilos, par H.P ; les fer et acier italiens,

(1) TURGAN, *Marines marchandes et Transports maritimes ; Notes et statistiques* p. 32,

destinés au même emploi, donnent droit à des primes variant de 12 à 70 lire par quintal, suivant le produit usiné. Les matériaux servant aux réparations sont aussi introduits en franchise et, s'ils sont italiens, donnent droit à une prime de 8 lire par quintal.

Des *primes* à la construction sont, en outre, accordées à raison de 53 lire par tonneau de jauge brute pour les navires en fer ou en acier, 20 lire pour les bateaux en ciment et 15 lire pour les bateaux en bois. Une prime de 4 lire par tonneau de jauge est allouée, également, pour les *démolitions*, à condition que les matériaux en provenant soient employés à la construction d'autres navires italiens d'un tonnage égal ou supérieur, avant la fin de 1926. Tous les navires construits pendant l'application du décret sont enfin exonérés, pour 3 ou 5 ans, de la taxe « *imposta di ricchezza mobile*. (1) »

Le JAPON possédait, de son côté, depuis 1896, une loi de primes à la construction, voisine de notre système de la loi de 1906. L'allocation des encouragements à la construction navale a été supprimée en 1916, au moment de l'énorme prospérité de cette industrie au Japon. Aujourd'hui que la situation est, de nouveau, moins bonne, une nouvelle loi de primes est à l'étude. Elle serait déjà votée sans le conflit qui existe entre les métallurgistes, partisans de droits protecteurs à l'entrée sur les produits étrangers, les constructeurs protagonistes, au contraire, de l'entrée en franchise et l'Etat soucieux surtout d'éviter des distributions de subides trop élevés.

Au PORTUGAL, un décret du 22 novembre 1921 a prévu le versement de *primes* à la construction, à la fois, des navires et des machines et chaudières. Les primes aux navires sont calculées d'après le tonnage, et les primes aux machines d'après le nombre de chevaux-vapeur. Le gouvernement a été, en outre, autorisé à consentir aux constructeurs une aide financière sous forme d'*emprunt* et à ne pas percevoir, sur eux, les contributions pendant les dix premières années de fonctionnement de leurs chantiers.

En ESPAGNE, le projet de loi La Cierva comporte l'allocation d'une prime par tonneau de jauge construit dans les chantiers nationaux, machines et chaudières comprises. La prime serait accordée pendant les 10 années suivant la promulgation, pour toutes les constructions de navires exécutées dans cette période ou

(1) Voir l'analyse détaillée du décret italien dans le *Journal de la Marine marchande*, n° du 8 mars 1923, p. 219, 1^{re} col.

commencées six mois avant la date d'expiration de la loi. Ce même projet de loi prévoit aussi d'une part, la concession de prêts et d'avances de l'Etat ou une garantie d'intérêt dans le cas où les primes à la construction (et à la navigation) s'avèreraient insuffisantes, et, d'autre part, la majoration des droits de douane par taxes additionnelles, pour prohiber, en fait, l'importation des navires étrangers.

Le *BRÉSIL*, devenu Puissance maritime depuis la guerre de 1914, favorise, aussi, sa jeune industrie de la construction navale, en allouant des primes élevées aux armateurs qui promettent de construire vingt navires, en quinze années, dans les chantiers nationaux.

L'*ANGLETERRE* elle-même, prend part au mouvement de protectionnisme maritime qui englobe le monde entier. Le Parlement britannique a voté, en 1921, un crédit de 26 millions de livres sterling pour qu'il soit consenti des prêts aux armateurs étrangers qui feraient des commandes aux constructeurs anglais. Il faut tenir compte, aussi, de l'avantage qui résulte pour ces derniers de l'existence en Angleterre de deux prix pour le charbon, dont un *prix intérieur* particulièrement bas. Il y a lieu, en outre, de remarquer que des *subsidés*, dits d'*Amirauté*, se chiffrant chaque année par plusieurs millions de francs, sont alloués sur les fonds du Trésor, pour pousser à la construction d'unités importantes adaptées à des trafics particuliers (1).

L'*ALLEMAGNE* avait à refaire sa Marine marchande quand elle l'eut livrée, en presque totalité, aux Alliés. Elle n'a pas institué, à cet effet, de régime proprement dit d'aide à la construction. Mais deux lois successives, votées, l'une pendant la guerre, l'autre en mars 1921 pour indemniser les armateurs ayant perdu des navires, ont vivement encouragé les constructions nationales. Les armateurs ont reçu de l'Etat allemand, un crédit de 12 milliards de marks et la presque intégralité de cette somme est allée à l'industrie de la construction navale. Cette industrie, en Allemagne, a profité aussi, dans une très large mesure, de la chute du mark et de l'abaissement des prix de revient qui en est résulté.

Les *ETATS-UNIS* enfin, sont le pays où le protectionnisme maritime atteint son sommet. Après leur très rapide essor, à la fin et la suite des hostilités, les industries de la construction navale et de l'armement américains, encore instables, avaient besoin, pour tra-

(1) Cf. HENRY DE VOS, *Notre Marine marchande et l'intervention des pouvoirs publics*, p. 60.

verser la crise qui commençait, d'encouragements énergiques. Pour les leur accorder, ont été élaborés, tour à tour, le bill Jones en 1920 et le bill Green en 1922.

Dans le bill Jones, exécutoire depuis 1921, il a été prévu l'allocation, jusqu'à concurrence de la somme de 25 millions de dollars, d'une prime à la construction navale américaine. Pour l'octroi de ces subsides, une seule condition est imposée : qu'ils servent à la construction de navires jugés par le Shipping Board, conformes aux besoins des lignes dont cette commission estime l'exploitation nécessaire.

Le Ship Subsidy Bill ou projet de bill Green, déposé en 1922 (1), propose de substituer, au système de la prime, la concession de prêts aux constructeurs. A cet effet, une caisse spéciale est prévue la « Construction Loan Fund » dont l'actif s'élèverait jusqu'à 125 millions de dollars, à prélever sur le prix de vente des navires du Shipping Board. Les prêts devant absorber cette somme seraient consentis au taux maximum d'intérêt de 2 % et jusqu'à concurrence des 2/3 de la valeur des navires. Comme conditions on exigerait, seulement, que les fonds servent à la construction d'unités très modernes et pourvues d'un outillage perfectionné.

Ces prêts seraient déjà très avantageux. Une autre faveur, pour les constructeurs américains, est inscrite dans l'article 203 du projet Green. Il y est stipulé que les bénéfices réalisés dans l'exploitation des navires enregistrés dans les ports américains et se livrant à la navigation de concurrence, seront exonérés, pendant les dix années suivant la mise en vigueur de la loi, des taxes sur les profits de guerre et les « Excess profits », si le montant des dégrèvements est employé à la construction de navires dans les chantiers des Etats-Unis et d'après des plans approuvés par le Shipping Board (2).

Pour accorder un traitement de faveur très rationnel aux chantiers nationaux, il est aussi question aux Etats-Unis de frapper d'un impôt de 50 % tous les travaux effectués à bord des navires américains dans les chantiers étrangers. Seraient seules exoné-

(1) Ce projet, soutenu par le Gouvernement et combattu par les démocrates, a été renvoyé à la Commission du commerce du Sénat. Il ne sera peut-être jamais adopté, mais ses dispositions sont trop caractéristiques. Quel que soit le sort qui leur sera fait, elles méritent d'être connues.

(2) Cf. Pour l'ensemble des mesures de protection de la construction navale à l'étranger, voir *Journal de la Marine marchande*, 18 mai 1922, p. 489 et 490 et spécialement, pour l'analyse du bill Green, ce même périodique du 30 mars 1922, p. 317 et 318.

rées de cette imposition, les réparations urgentes et absolument indispensables.

VII. L'aide appropriée, aux besoins de notre industrie des constructions navales. — Les mesures de protection appliquées dans les pays étrangers à l'industrie des constructions navales, présentent des points de contact et aussi des variantes, pour tenir compte des conditions particulières de cette industrie dans chaque pays. Il ne peut en être différemment chez nous.

Nous avons exposé que le *dédouanement*, par l'admission temporaire en franchise, des matériaux entrant dans la construction des navires, paraissait être le moyen le plus efficace de diminuer le coût de la construction navale française, en provoquant un abaissement de 12 % environ du prix actuel de la tôle marine. Cette mesure doit être, bientôt, soumise à l'examen des Chambres et il est à désirer qu'elle soit adoptée.

Il restera à protéger nos chantiers contre les crises périodiques qui les atteignent, à leur éviter le chômage étendu et prolongé et à leur permettre de faire face, en tout temps, à leurs charges financières. Pour cela, il n'est que deux moyens : d'une part, procurer à nos chantiers quelques éléments d'activité quand ils manquent de commandes et, d'autre part, leur assurer des facilités de crédit.

VIII. La clientèle de nos chantiers. — Nos chantiers peuvent recevoir des commandes de trois côtés différents : d'abord de nos entreprises d'armement (Compagnies de navigation et petits armateurs), ensuite de notre marine militaire, en troisième lieu d'une clientèle étrangère, que nos possibilités et nos prix peuvent attirer.

Les commandes normalement les plus importantes, celles de notre marine marchande, sont subordonnées aux besoins du moment en tonnage neuf, qui dépendent, à leur tour, de l'activité économique et du mouvement des échanges. Après la guerre, on pensait que le commerce international allait poursuivre ses progrès immenses et, dans cette éventualité, un grand programme de constructions navales avait été élaboré. La partie exécutée de ce programme fait que notre flotte marchande approche aujourd'hui de 4 millions de tonneaux.

Cette flotte, pour être simplement entretenue, exigera la construction annuelle de 200.000 tonneaux bruts au minimum. Il y aura là un premier noyau de commandes pour nos chantiers et il est permis de prévoir qu'il augmentera, car nous verrons, à propos de la navigation, que nos besoins normaux en tonnage

marchand sont appelés à dépasser, d'environ un tiers, celui dont nous disposons à l'heure actuelle.

S'ajoutant à la clientèle de la marine marchande, la clientèle de la marine de guerre permettait, autrefois, à nos chantiers d'éviter le chômage total quand les commandes des armateurs manquaient. La moitié, en général, des programmes navals étaient exécutés par les chantiers privés qui doublaient en quelque sorte, et pendant le temps voulu, nos arsenaux.

Après la courte période d'expectative, qui a suivi la guerre, un nouveau programme naval a été voté. L'exécution de ce programme est, comme toujours, confiée, en partie, aux chantiers privés. Ceux-ci ont reçu, d'autre part, du Sous-Secrétariat d'Etat de la marine marchande, deux commandes de navires pour les services de la Corse et il leur viendra encore quelques commandes de paquebots pour les services contractuels d'Orient et d'Extrême-Orient. Ce sera suffisant pour arrêter l'extension de l'inactivité forcée et attendre la fin de la crise actuelle.

Enfin il est permis à nos constructeurs de compter avoir à exécuter un jour d'importantes commandes pour l'étranger, quand les transactions commerciales auront repris quelque intensité. Ils disposent, aujourd'hui, de cales nombreuses, de machines en grand nombre, ils peuvent, en satisfaisant nos propres besoins en tonnage, travailler encore pour l'armement des autres pays.

Seul le maintien chez nous d'un prix élevé de la tonne-navire pourrait écarter la clientèle étrangère. Ce prix, nous avons indiqué des moyens sûrs de l'abaisser. Mettons ces moyens en œuvre et la construction navale française, qui rivalise déjà par la *qualité*, rivalisera aussi, comme *prix*, avec la meilleure construction navale étrangère et lui disputera la clientèle.

IX. Le problème financier. — Une proportion inquiétante de cales vides dans nos chantiers, une lourde somme d'intérêts à verser pour les capitaux engagés, ont placé nos entreprises de construction navale dans une situation financière précaire. Sans être, pour le moment, menacées dans leur existence, des facilités d'ordre financier leur sont nécessaires.

Comme nos entreprises d'armement se trouvent, à leur tour, aux prises avec des difficultés financières encore plus sérieuses, la recherche d'une solution s'est imposée doublement. Pour effectuer, entre autres, cette recherche, conformément à l'ordre du jour du Sénat du 25 mars 1922, une commission spéciale a été nommée. Mais, sans attendre son avis, le Sous-Secré-

taire d'Etat de la marine marchande a esquissé une solution (1).

Elle consiste dans la création, sous la forme d'une société anonyme, d'un organisme spécial de crédit maritime dit « *Caisse nationale de crédit maritime* ». L'organisation de cet établissement financier serait calquée sur l'institution du « *Crédit National* » et, comme ce dernier, il bénéficierait de la garantie de l'Etat pour le service des intérêts et pour l'amortissement.

L'établissement de crédit maritime aurait comme adhérents, à la fois, les chantiers de constructions, la métallurgie, les banques et l'armement, c'est-à-dire toutes les grandes catégories d'entreprises que comprend, ou dont dépend la marine marchande.

Un tel faisceau d'organismes puissants, dotés de patrimoines moraux et matériels considérables, pourrait, aidé de la garantie de l'Etat, placer dans le public le nombre d'obligations nécessaire. Nos constructeurs, comme nos armateurs, trouveraient, ainsi, des moyens de faire face à leurs obligations. Ils assureraient le maintien de notre flotte marchande à son rang actuel en attendant que les conditions meilleures du trafic permettent de nouveaux accroissements.

Des programmes limités de constructions neuves de la marine de guerre et de la marine marchande sont ou vont être confiés à nos chantiers; des moyens de crédit seront mis bientôt, sans doute, à leur disposition. Si, par ailleurs, nous appliquons l'admission temporaire en franchise des droits de douane, pour toutes les matières métalliques entrant dans la construction des navires et de leurs accessoires, on peut escompter que notre industrie des constructions navales pourra conserver, non pas seulement quelques-uns, mais tous les moyens qui lui seront nécessaires pour reprendre, quand il le faudra, son essor.

Il y a lieu, toutefois, d'envisager le cas où nos métallurgistes réussiraient à empêcher l'adoption de la mesure, à nos yeux très opportune, du *dédouanement*. Il convient aussi de réserver l'avenir, de prévoir une insuffisance possible des moyens que nous préconisons, seraient-ils tous appliqués. Et, si jamais notre industrie des constructions navales venait à voir son existence en péril, nous n'hésitons pas à soutenir que tout vaudrait mieux que sa perte, même le rétablissement des anciennes *primes*, dont la formule de la loi de 1906 donna, d'ailleurs, d'excellents résultats.

(1) Cf. Discours précité de M. Rio au Sénat, le 25 mars 1922, J. O. 26 mars, p. 441. Voir aussi, au sujet du Crédit maritime à instituer, l'article de M. René La Bruyère dans la *Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1923, p. 432 et 433.

CHAPITRE V

LES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION NAVALE LE CHOIX DU MODE DE PROPULSION DES NAVIRES LES QUALITÉS DU BATEAU FRANÇAIS

La recherche des procédés de nature à diminuer le coût de la production dans nos chantiers de construction navale et l'exposé des mesures susceptibles de permettre à ces chantiers de traverser, sans perdre de leur capacité, les périodes de crise aiguë, ce sont des points qui appellent les solutions les plus promptes et nous devons les examiner d'abord. Mais l'avenir de l'industrie des constructions navales dans un pays, ne dépend pas, exclusivement, du régime légal qui lui est imposé et de l'aide matérielle, sous diverses formes, qu'il est possible de lui procurer.

Il importe encore que cette industrie fasse, elle-même, en sorte d'égaliser la meilleure industrie similaire étrangère. A cet effet, il lui appartient de s'inspirer constamment des enseignements de l'expérience et de livrer à ses clients des unités égales, non seulement comme prix, mais comme solidité et comme commodité, à la meilleure production des chantiers rivaux étrangers. C'est dire que nous allons avoir à examiner très succinctement certains des points les plus intéressants de la technique navale.

Les efforts de la mer étant multiples, mais aussi depuis longtemps connus, il est dès lors possible de choisir, parmi les différents matériaux de construction utilisables : bois, acier, ciment armé, celui qui convient le mieux à chaque catégorie de navires, celui qui est susceptible de donner à la coque, *suivant ses dimensions*, le maximum de résistance, de capacité et de durée, avec le prix de revient le moins élevé.

La coque construite, il faut l'animer. A cet égard, la propulsion à la voile, économique mais trop lente, est de plus en plus abandonnée. Pour promouvoir les grands navires, la turbine est seule employée et, pour la chauffe, le combustible liquide remplace de

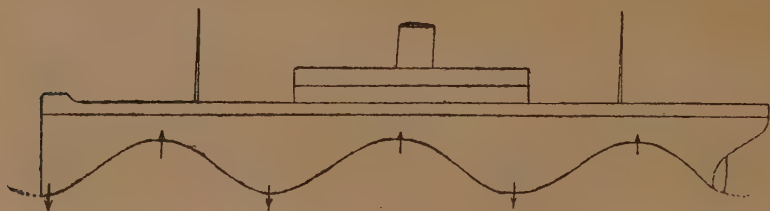
plus en plus le charbon quand il s'avère plus économique. Ce même but d'économie fait qu'aujourd'hui, le moteur à combustion interne est le mode de propulsion type de la généralité des navires de faible et de moyen tonnage.

Une fois ces points fixés, ce serait priver notre industrie des constructions navales du plus mérité des éloges, que d'omettre de signaler les qualités spéciales que possède le *bateau français*. On sait peu, et nous aurons un motif de plus de remarquer, que ces qualités font du bateau français actuel, envisagé dans son ensemble, *l'égal du bateau anglais*, ce bateau qu'on considère, à juste titre, depuis les origines, comme le plus parfait de tous pour la navigation commerciale.

I. Les matériaux de construction navale et les efforts de la mer développés sur les coques. — Les matériaux de construction navale sont aujourd'hui multiples, puisqu'on fait des navires en bois, en acier, voire en *ciment armé* ; toutefois, une expérience déjà suffisamment ancienne a démontré que chaque matière a ici son domaine propre hors duquel il serait dangereux de vouloir l'utiliser. C'est qu'en effet les coques ont, tout à la fois, à résister à l'action destructive de l'eau de mer, et à supporter victorieusement les assauts incessants et parfois très violents des flots.

La mer, dans ses dénivellations continuelles, ne laisse aucune trêve aux navires qui la sillonnent. Des efforts de tout sens sont exercés sur leur coque et, par mer forte, il n'est pas trop de la solidité habituelle de celles-ci pour parer aux risques de naufrage.

Même sans mer exceptionnellement mauvaise, la simple houle



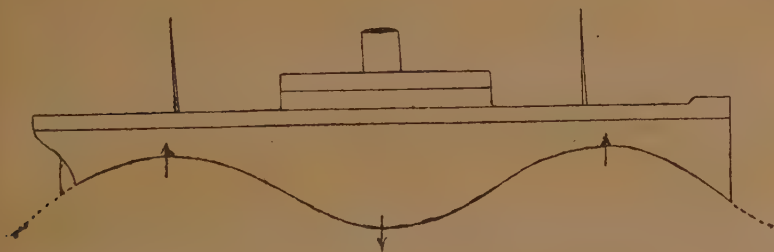
qui oscille le long du navire, détermine dans ses parties convexes une poussée vers le zénith et inversement, dans ces concavités, abandonne la coque à l'action de la pesanteur. Dès que la houle a franchi l'espace d'une demi-oscillation, les poussées sont diamétralement opposées et ainsi indéfiniment. Le schéma ci-

dessus éclaire, en la décomposant, cette succession d'efforts en sens opposés.

Ces poussées, dues à la houle, ont en général pour seul effet, d'imprimer au navire quelque tangage. Mais qu'elles s'amplifient et, tout aussitôt, elles peuvent éprouver sérieusement la résistance du bâtiment.

Si, par exemple, la distance entre deux sommets de houle représente toute la longueur du navire, celui-ci, tantôt supporté par l'avant et l'arrière seuls, tend à se rompre en son milieu, tantôt, soulevé par des efforts opposés, sans appui aux extrémités, est menacé de se briser par ses lisses médianes. Ce sont là les efforts appelés *longitudinaux*. Ils sont ressentis au maximum quand l'axe du navire est perpendiculaire à la houle, ce qui a lieu fréquemment au passage de certains caps à la traversée de certains golfes. Le schéma ci-après montre en quel cas la houle développe l'effort longitudinal.

Ce même croquis permet de concevoir aussi que deux lames s'élevant, l'une sous tribord avant, l'autre sous babord arrière,



endent à faire incliner babord en avant et tribord en arrière par un effort transversal de torsion qui s'inverse, quand, l'instant d'après, les lames agissent en sens contraire. Ce sont là les efforts dits *transversaux*, cause principale du roulis et des vibrations les plus fortes que la mer imprime aux navires.

Ces efforts longitudinaux et transversaux sont naturellement plus violents quand ils proviennent de lames de fond au lieu de simples lames de surface, les navires à bord desquels on en souffre le moins sont les très grands navires et les très petites embarcations. Mais les coques, grandes ou petites, qui subissent ces efforts sont constamment incitées, sous leur poussée, à se disloquer. On comprend donc que seuls des matériaux offrant toute certitude de résistance soient employés dans la construction

navale et qu'il soit tenu compte, dans leur choix, des enseignements de l'expérience (1).

II. L'acier. — Avec l'acier, il est possible de faire de la coque un bloc unique dont chaque point est solidaire de la résistance totale par le jeu de l'élasticité. La résistance ainsi obtenue ne le cède en rien à celle qu'offrirait un navire formé par un *seul morceau de métal*.

De la solidité exceptionnelle de la coque en acier découle pour le navire une série d'avantages : la durée d'utilisation est plus longue (25 ou 30 ans en moyenne) : les réparations sont moins fréquentes et pas aussi onéreuses que pour les navires en bois. Elles s'élèvent, par année, à environ 6 % de la valeur de l'unité, au lieu de 10 % dans le cas des bateaux en bois, l'amortissement est aussi moins élevé (7 à 8 % contre 10 % pour les unités en bois). Enfin et surtout la *capacité de charge* est plus forte, s'élevant à 70 et même 75 %.

Si l'on ajoute qu'en employant de l'acier, toutes les longueurs peuvent être atteintes, que c'est en l'utilisant qu'on a pu augmenter jusqu'à 10 le rapport entre la largeur et la longueur qui est de 6 au maximum pour les navires en bois, on comprendra que cette matière soit la seule employée pour la construction des grands paquebots comme des gros cargos et il est à présumer qu'il en sera toujours ainsi pour toutes les unités des plus forts tonnages (2).

(1) Cf. *La Construction navale marchande*. Etude documentée du capitaine de vaisseau Voiroux, parue dans *La France Maritime* du 31 mai 1919, p. 6 à 8.

(2) Bien avant la guerre de 1914, la substitution de l'acier au fer, puis de l'acier au nickel à l'acier doux, avait permis de diminuer très sensiblement le poids de la coque métallique : de même l'emploi de la riveuse à air comprimé avait eu pour résultat le placement plus rapide des rivets. Récemment un progrès plus marqué a été réalisé par l'emploi de l'électricité à la soudure des tôles, suivant le procédé « quasi-arc » adopté en Angleterre, ou le procédé Wilson, préféré aux Etats-Unis. En Amérique, l'acier est coulé dans des moules ayant la forme de fractions de tranches transversales du navire. Chaque tranche a deux à trois mètres de largeur et représente comme forme un U, un V ou un Y, suivant que les tranches sont destinées, au milieu, à l'avant ou à l'arrière du bâtiment. Pour former la coque, il n'y a plus ensuite qu'à assembler ces fractions par la soudure électrique.

L'emploi de la soudure électrique, substituée au rivetage, donne une coque absolument lisse, sans joints ni contre-joints. L'absence d'aspérités permet une vitesse légèrement supérieure ; le navire est plus léger et offre plus de place pour le chargement. La construction, effectuée par des ouvriers habiles mais peu nombreux, est rapide ; le prix de revient est aussi moindre quand la construction se fait sur une grande échelle. Le seul défaut de ce système de construction est d'exiger des soins spéciaux et une surveillance constante. Mais cet inconvénient est compensé, et au-delà, par les avantages du pro-

En permettant d'augmenter les dimensions des navires, sans accroître sensiblement leur largeur, l'acier offre encore indirectement l'avantage considérable d'un *accroissement de vitesse* et de *capacité*. On sait, en effet, que la résistance de l'eau et, par conséquent, la puissance nécessaire pour imprimer à un navire une certaine vitesse, dépend surtout de la surface du maître couple, c'est-à-dire de la plus grande section transversale immergée, et croît seulement comme le carré des dimensions du navire, tandis que la capacité de charge est proportionnelle au cube de ces mêmes dimensions.

La coque d'acier, toutefois, n'offre pas que des avantages, elle présente aussi certains défauts : bonne conductrice, elle est toujours chaude ou froide à l'extrême, suivant la température de l'eau et de l'atmosphère, tandis qu'une humidité, provenant des vapeurs de condensation, couvre en permanence sa surface hors des eaux.

Pour rendre à bord des navires construits en acier, l'existence aussi confortable qu'à bord des navires en bois, les parois intérieures ont dû être lambrissées dans toutes les parties destinées au logement des passagers et de l'équipage. Mais le lambrissage diminue l'espace disponible et augmente un peu le poids et beaucoup le prix de revient ; on comprend donc que cette substance soit peu employée dans la généralité des cas où il s'agit de petites unités, qu'il y a tout avantage à construire en bois.

III. Le bois. — C'est la matière qu'on a employé la première dans la construction navale et, pour toute une catégorie de navires, — ceux de faibles dimensions — c'est vraisemblablement celle qu'on préférera toujours.

Avec le bois, pas besoin de lambrissage : la construction est simple et moins coûteuse, les carénages, moins fréquents, les échouages accidentels, plus rarement fatals, les réparations de fortune plus faciles que dans le cas de navires en acier.

Par contre, le bois ne permet pas d'atteindre de grandes longueurs, les madriers qui forment les quilles ayant forcément des dimensions limitées. Les chargements trop lourds sont aussi de nature à faire subir à la coque, par gros temps, des variations de forme sensibles et de déterminer, dans les charpentes, des mouve-

cédé. — Voir à ce sujet « Divers procédés de construction de navires » dans *La France Maritime*, 15 juin 1918, p. 9 et 10 et autre article « Un navire sans rivets le *Fullagar* dans le *Journal de la Marine marchande*, 12 août 1920, p. 755.

ments qui se manifestent par des crissemments et fatiguent les liaisons (1).

Celles-ci sont assurées seulement par des chevilles métalliques, enfoncées dans des trous percés à la tarrière ou rivées à froid sur des viroles aux extrémités. Le frottement, à peu près seul, les retient en place, d'où impossibilité d'empêcher tout jeu (2).

Outre sa prédisposition à se détendre, le navire en bois a le défaut d'être *lourd*, il en résulte une limitation de sa capacité de charge à 60 % environ de son déplacement. Sa durée est aussi plus courte que celle du navire en acier (12 à 15 ans en moyenne); il y a lieu, toutefois, de remarquer que certaines essences de bois, tel le teck de l'Inde, offrent, à la pourriture, une résistance presque illimitée (3).

Récemment, au cours des dernières hostilités, les ingénieurs américains ont réussi, par des liaisons longitudinales améliorées, à construire des navires en bois d'une portée en lourd de 5.000 tonnes et de plus de 100 mètres de longueur. Ces navires, et même ceux d'un tonnage moindre du type « Guebwiller » de 3.500 tonnes et de 73^m,50 de longueur, se sont avérés d'une exploitation onéreuse, et l'expérience qu'on a tenté avec eux ne sera certainement pas renouvelée de longtemps.

Si les navires des gros tonnages sont devenus, et sont appelés à demeurer, le domaine exclusif de *l'acier*, par contre le *bois* persiste à présenter le maximum d'avantages pour les unités d'un tonnage peu élevé et surtout de faible longueur, en particulier pour les goëlettes de Terre-Neuve et pour les navires thoniers, sardiniers, caboteurs ou pêcheurs des côtes.

Obéissant à notre intérêt et aux enseignements de l'expérience, nous rejeterons donc le *bois* pour les grands ou les moyens bâtiments de forme allongée et nous continuerons, au contraire, à le préférer pour les goëlettes, bricks et cotres, qui flottent même remplis d'eau, et que leurs équipages n'échangeraient pas, à beaucoup près, contre des « bailles » en fer ou en acier (4).

(1) G. MORAEL, *La Marine marchande et son personnel*, ouvrage cité, chapitre sur *La question des voiliers*, p. 151.

(2) LISSIGNOL, *Navires en fer et à voiles*, p. 35 et suiv. cité par René VERNEAUX, ouv. cité, tome II, p. 3.

(3) Ainsi s'explique que certains navires en bois aient pu devenir centenaires, comme le *Success* anglais et le *Detre Sostere* danois, qui ont tenu la mer respectivement pendant 105 et 124 ans.

(4) Cap. de vaisseau VORROUX, *La Construction Navale marchande* art. dans la *France Maritime* du 31 mai 1919, p. 7 et, du même auteur, *Divers procédés de construction de navires*, art. dans la *France Maritime*, 15 juin 1918, p. 8.

IV. Le ciment armé. — Ce sont les besoins en tonnage, nés de la guerre, et la raréfaction de l'acier, presque exclusivement réservé aux fabrications de l'armement, qui ont fait expérimenter, sur un champ plus ou moins étendu, en Norvège d'abord, puis aux États-Unis, au Canada, en Angleterre, en Italie et enfin en France, l'emploi du ciment armé dans la construction des bâtiments de mer (1).

Les résultats des premiers essais, en particulier ceux du cargo-boat *Le Faith* de 5.000 tonnes, construit aux États-Unis en 1918, et du vapeur *Armistice* de 790 tonnes, construit en Angleterre et munis l'un et l'autre de moteurs à combustion interne, ont été satisfaisants : ces navires ont subi, sans dommages, des tempêtes, les cargaisons les plus diverses, chargées à leur bord, ont été transportées sans avaries, aussi a-t-on pu croire un moment que le béton armé ou silico-béton, allait pouvoir remplacer, au moins en partie, l'acier et le bois dans la construction navale. On est aujourd'hui à peu près certain du contraire.

Ce mode de construction offre, cependant, des avantages : une économie moyenne de 30 % sur le prix d'un navire en acier de même tonnage, l'incombustibilité, une rapidité plus grande du montage et des réparations, une économie dans le personnel des chantiers — ce personnel est réduit, en effet, à quelques techniciens, le gâchage du ciment se faisant mécaniquement dans des bétonnières — la suppression des passages en cale sèche, une plus grande facilité de mouvement dans l'eau due à la faible résistance du ciment à la friction.

Mais le navire en béton présente aussi des inconvénients qui dépassent de beaucoup les avantages : son poids est deux fois plus élevé que celui du navire en acier, ce qui réduit la capacité de charge à 50 % à peine du déplacement, donc inférieur d'un quart à celle du navire en acier. Il est très sensible aux chocs accidentels (2). Il exige, pour assurer les liaisons, une armature en acier et absorbe, environ, le tiers du poids de métal qu'il faudrait pour construire la coque tout en acier.

(1) Une barque en ciment armé, encore en service, avait été construite en 1849 par le Français LAMBOT, mais, à cette exception près et jusqu'à la guerre de 1914-1918, on s'était borné, en matière navale, à construire en ciment des pontons et des allèges ou à bâtir des quais tels ceux de Boston, qui n'ont d'ailleurs pas donné toute satisfaction. Cf. Paul CLOAREC, *La Renaissance de notre Marine marchande*, p. 138, et cap. VORROUX, *Divers procédés de Construction de navires*, art. précité.

(2) C'est ainsi que le *Cretemoor*, cargo anglais en béton-armé de 700 tonnes, a coulé à Dunkerque, après une collision au début d'octobre 1920.

De plus, et surtout, l'expérience a révélé l'impossibilité de garantir la coque en béton contre les *gerçures* ou *crevasses* et d'empêcher l'eau de mer d'arriver, par ces gerçures, jusqu'à l'armature d'acier : cette armature s'oxyde alors, prend un volume plus grand et fait éclater le ciment.

On comprend, dans ces conditions, qu'un ingénieur américain, M. Wig, questionné sur la durée des navires ainsi construits, ait déclaré : « Je voudrais être optimiste, mais je ne pense pas qu'un bateau en ciment armé puisse vivre plus de cinq ans. » Cette brièveté de durée entraîne des frais d'amortissement si élevés que l'exploitation de tels navires devient trois fois plus onéreuse que celle des navires en acier (1).

L'emploi du béton armé dans la construction des bâtiments de mer, un instant entrevu comme susceptible de concurrencer l'acier, sera donc, selon toute vraisemblance, abandonné. On construira encore des bateaux en ciment, mais ce seront uniquement des *chalands de fleuve*, le béton, d'après les expériences faites, présentant, dans ce cas, plus d'avantages que d'inconvénients.

V. La propulsion à voiles. — Les nécessités actuelles de la navigation ne permettent plus qu'exceptionnellement, l'usage des voiliers. Leur vitesse utile moyenne ne dépasse pas 6 à 8 kilomètres à l'heure pour les grands voyages, en passant encore dans des zones à brises bien établies et en profitant des vents réguliers de la haute mer (2).

Pour maintenir leur vitesse par calme plat, les grands voiliers ont été munis de *moteurs auxiliaires*, ainsi leur marche a été sensiblement accélérée, mais reste encore inférieure de plusieurs nœuds à celle des steamers charbonniers. Les voiliers présentent aussi l'inconvénient d'offrir une capacité de charge restreinte, qui ne dépasse pas le quart ou le cinquième du vapeur d'égal tonnage.

Ils ne conservent d'utilité que dans deux cas : d'une part, pour transporter, à bon compte, les marchandises lourdes de peu de valeur, pour lesquels la durée du voyage importe médiocrement et qui sont de grande consommation, tels que les nitrates du Chili, les nickels de la Nouvelle-Calédonie, les minerais en général et le charbon, le riz et les produits coloniaux.

D'autre part, pour la pêche, ce sont des goëlettes à voiles, les

(1) V. discours de M. Rio, Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande, à la Chambre, séance du 10 février 1921, *J. O.*, Débats parlementaires, 11 février, p. 469.

(2) COLSON, *Transports et Tarifs*, p. 236.

morutiers de 400 tonneaux, qui vont faire, chaque année, à Terre-Neuve, une campagne fructueuse. Ce sont de même des voiliers de plus faible tonnage, tous les chalutiers et les harenguiers des ports du Pas-de-Calais ainsi que les thoniers de Groix, Belle-Isle, Lorient et de la côte sud de Bretagne (1).

Encore, même dans ces deux cas, l'emploi des voiliers ne présente pas que des avantages : sans doute, pour le transport, à bas prix, sur de longues distances, des matières lourdes, les voiliers seront toujours sans concurrents possibles. Mais les goëlettes à cinq et six mâts, comme en ont les Américains pour leurs relations avec la Chine et l'Australie, tiennent dans les ports, à quai surtout, une place hors de proportion avec leur jauge.

D'un autre côté, pour la pêche, le chalutier à vapeur ou à moteur est de plus en plus considéré comme l'instrument le plus régulier et le plus productif, car il n'est pas sans intérêt, pour la conservation du poisson, de réduire autant que possible, le nombre de jours qu'il passe en cale.

C'est donc, avec raison que les grandes nations maritimes renoncent, de plus en plus, à la propulsion à la voile seule, ou à la voile avec moteur auxiliaire, qui ont fait leur temps. Même au prix d'une consommation forte de combustible et de frais généraux plus élevés (2), des modes de propulsion plus puissants sont aujourd'hui d'un emploi généralisé dans toutes les marines. Ils varient suivant le tonnage des navires. A bord des très grosses unités, on ne voit que la turbine avec chaudières chauffées au charbon ou au mazout, tandis que sur les unités de moindres dimensions, le moteur à combustion interne, le Diesel, ne cesse, comme nous allons le voir, de gagner du terrain.

VI. La propulsion des grands navires et ses améliorations. — Pour la propulsion des plus fortes unités de commerce et de guerre, rien ne saurait remplacer présentement les turbines à vapeur avec engrenages, système Parsons ou Rateau, dont la facilité de conduite et la robustesse ont été, depuis longtemps, éprouvées. Il a été, d'ailleurs, apporté des améliorations à ces turbines.

(1) KERZONOFF. *La Pêche Maritime*. Son évolution en France et à l'étranger Paris, Challemeil, 1917, cité par le capitaine de frégate Sauvaire JOURDAN, *Le rôle de notre flotte à voiles pendant la guerre*, art. dans *La France Maritime*, 15 septembre 1918, p. 17.

(2) On a calculé qu'un cargo de 5.000 tonnes brûle en moyenne 35 tonnes de charbon par 24 heures, sans compter les frais d'entretien et de réparation des machines et de l'outillage, frais qui se réduisent, pour les voiliers, à l'usure des voiles, des agrès et des cordages.

L'emploi d'engrenages réducteurs perfectionnés a permis d'obtenir un rendement excellent. Pour les allures réduites, à l'entrée et à la sortie des ports, l'introduction, sur le trajet de la vapeur, d'une série d'ambages supplémentaires constituant la turbine dite « de croisière, » permet d'obtenir une marche lente extrêmement économique. D'autre part, par la jonction aux turbines principales de turbines spéciales de marche arrière, on est parvenu à réaliser jusqu'à 30 % de la puissance maxima déployée en marche avant.

Il faut aussi tenir compte que les turbines marines sont, pour l'instant, les *seuls moteurs* capables de développer des puissances considérables sans augmentation sensible de volume et de poids. La hauteur des ailes caractérisant le débit de vapeur, varie seule avec la force déployée. C'est la raison qui fera, jusqu'à des inventions nouvelles, maintenir les turbines à bord de tous les grands bâtiments de mer.

Si dans le groupe des grands navires, on a simplement introduit des améliorations de détail, par contre, dans les *chaufferies* des unités des différents tonnages, deux changements importants sont en cours de réalisation. L'un consiste dans l'emploi de chaudières à tubes d'eau, à la place des chaudières cylindriques, l'autre dans la substitution de la chauffe au mazout à la chauffe au charbon.

VII. Les chaudières à tubes d'eau. — Les chaudières multitubulaires à tubes d'eau sont, depuis plus d'un demi-siècle, adoptées chez nous sur tous les grands bâtiments de guerre. Dans notre marine marchande, leur emploi s'est beaucoup moins généralisé et l'on peut s'en étonner, car les essais effectués au cours des dernières années, surtout dans la flotte marchande des Etats-Unis, ont mis en pleine lumière les multiples avantages présentés par ces chaudières.

Avec les chaudières multitubulaires, une diminution de près de moitié du poids et de 12 %, environ, de l'encombrement est obtenue. Sous la seule condition d'une aération convenable, on réalise une économie de 10 à 20 % sur le combustible, par rapport aux générateurs à cylindres. La capacité de production de vapeur est incomparablement plus forte : ces chaudières supportent d'être poussées à 35 et 40 kilos de production de vapeur par m², tandis que les chaudières cylindriques ne peuvent dépasser 20 kilos.

Les réparations sont moins fréquentes et plus rapidement exé-

cutées ; les remises en état consistent surtout dans le changement de quelques tubes et de quelques pièces de maçonnerie. Le personnel du bord peut les accomplir même pendant la marche du navire, tandis que les réfections importantes des soudures, réparations habituelles des chaudières cylindriques, exigent presque toujours l'intervention des chantiers.

Et ce n'est pas tout. Les chaudières à tubes d'eau ont aussi un prix d'établissement moindre et une durée bien plus longue ; elles supportent mieux la chauffe aux huiles lourdes et sont moins sujettes aux entraînements d'eau, à cause d'une circulation très active. Elles peuvent être mises en pression et refroidies en un temps beaucoup plus court, ce qui évite le chauffage des fourneaux pendant les arrêts et accroît l'économie du combustible.

En face de ces si nombreux et si considérables avantages des chaudières à tubes d'eau, on n'a pu trouver, comme avantages particuliers aux chaudières cylindriques, que la chauffe possible à l'eau salée et une conduite des feux moins pénible pour le personnel chauffeur. Encore ce dernier avantage tend-il à disparaître. A bord des grands navires, on a partout introduit aujourd'hui l'indicateur de chauffe Niclausse et cet indicateur a habitué les chauffeurs à la chauffe régulière et méthodique, nécessaire pour obtenir le rendement maximum des chaudières multitubulaires.

Le choix de la chaudière à tubes d'eau supposé admis, n'y a-t-il pas encore à préférer tel type de ces chaudières plutôt que tel autre ? On a préconisé parfois l'emploi de chaudières dites « à petits tubes », mais ces tubes plus nombreux rendent les chaudières plus lourdes, plus encombrantes, moins faciles à nettoyer et à entretenir que celles munies de gros tubes. Ces dernières depuis le temps qu'on les emploie ont fait la preuve de leurs qualités. Ce sont celles qu'il faut, sans hésitation, conseiller (1).

VIII. La chauffe au mazout. — La substitution de la chauffe au mazout à la chauffe au charbon, pour les navires de commerce, est une des innovations les plus importantes réalisées au cours de la dernière guerre. En 1914, seuls des bâtiments de guerre à grande vitesse avaient été étudiés en Amérique pour être munis de la chauffe au mazout. Soudain, en 1917, les Etats-Unis ayant entrepris un énorme effort de construction de navires de marchandises installèrent à bord de ces navires la chauffe au mazout. Ils y

(1) James KEMNAL, *Mémoire sur les avantages des chaudières à tubes d'eau* - analysé dans *La Vie maritime et fluviale* du 25 février 1921, p. 59 et autre étude sur le même sujet dans la même revue du 11 octobre 1922, p. 180 et 181.

furent poussés, parce qu'alors le charbon leur manquait, tandis qu'ils avaient des moyens faciles de s'approvisionner en combustible liquide.

L'exemple donné ici par les Américains devait être rapidement suivi par les autres nations, en considération des avantages multiples présentés par la chauffe au mazout.

Le *prix de revient*, d'abord, est très différent. Pour un même navire, par cheval-heure, les consommations respectives sont :

Charbon (bon Cardiff)	810 à 900 grammes.
Mazout	500 à 500 —

Le rapport des consommations ressort ainsi à 1,6 environ. Il est approximativement le suivant : $\frac{\text{pétrole : 11,4}}{\text{charbon : 8,3}} = 1,4$, mais s'élève à 1,6, si l'on tient compte des déchets d'utilisation du charbon (1).

On réalise, en second lieu, une *économie* très forte de *personnel* par la réduction du nombre des chauffeurs et la suppression des soutiers ; le sort de ce personnel est aussi amélioré par la propreté et la clarté de la chambre de chauffe au mazout comparée à la chaufferie au charbon poussiéreuse et enfumée.

Un troisième avantage marqué résulte de l'*économie de place* réalisée par la possibilité de loger le mazout dans l'intervalle des doubles fonds et de l'augmentation du rayon d'action des navires ou des aménagements pour passagers, provenant de la différence de rendement des deux combustibles.

Si l'on ajoute que la vitesse de route est légèrement supérieure, que le remplissage des soutes se fait en quelques heures, au lieu des journées entières qu'exigent les escales de charbonnage, on comprendra que la chauffe au mazout soit aujourd'hui d'un emploi généralisé à bord des grands navires de vitesse, de guerre ou de commerce (2).

Cette chauffe est avantageuse aussi pour les navires de moyen et de faible tonnage, mais elle ne l'est plus au même degré, pour les cargos surtout : les soutes inemployées ne peuvent presque jamais servir pour les marchandises, faute de panneaux appropriés

(1) V. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} avril 1920, p. 671, étude du contre-amiral DROUOT.

(2) Les paquebots anglais *Aquilania*, *Maurétania* et *Olympic* et nos paquebots *Paris*, *Charles-Roux*, *Mendoza* furent, en Europe, parmi les premiers navires prévus ou transformés pour la chauffe aux huiles lourdes. Dans l'ensemble des marines marchandes, le nombre des navires aménagés pour la chauffe au mazout ne s'élevait pas à moins de 2400 à la fin de 1921. Cf. *Journal de la Marine marchande*, 26 janvier 1922, p. 79.

et de mâts de charge. L'économie de poids et l'économie de personnel sont faibles. Enfin, pendant un certain temps encore, les stations d'escale pouvant ravitailler en mazout, seront peu nombreuses, en particulier sur la côte d'Afrique, de l'Amérique du Sud et de la Méditerranée orientale.

Il faut tenir compte aussi de la différence de prix des deux combustibles. Actuellement, un cargo de 3.500 à 4.000 tonneaux, pourvu d'un moteur de 1.000 HP, dépense, pour un voyage de 60 jours, dont 40 en mer, respectivement :

En soutes de Cardiff.	60.000 francs.
En charbon pris en Europe	130.000 —
En mazout.	100.000 —

Comme, en fait, les soutes sont prises, en général, pour la plus grande partie en Angleterre et pour l'autre partie à l'étranger en cours de voyage, l'armateur doit établir le coût moyen de celles-ci, envisager les difficultés du ravitaillement en mazout et fixer, à l'aide de ces données, quel procédé de chauffe, pour tel navire et sur telle ligne, présente le plus d'avantages.

L'avantage de la chauffe au mazout, qui peut être faible ou même nul, aujourd'hui, pour certains cargos, ne sera plus discutable, pour les navires de tous les tonnages, quand le prix du combustible liquide aura été stabilisé. Cette stabilisation dépend des dirigeants des groupes pétrolifères de New-York et de Londres, mais la concurrence du charbon pourrait la hâter. D'autre part, l'augmentation du nombre des escales pourvues de réservoirs à mazout est de nature à remédier, avant peu, aux difficultés actuelles du ravitaillement.

IX. La propulsion du navire par les moteurs Diesel. — Avantages de ces moteurs et extension de leur emploi dans les marines marchandes. — Depuis 1912, des cargos de tonnages divers munis de moteurs Diesel ont assuré, pendant de nombreux mois, un service continu sans éprouver d'accidents sérieux ou donner lieu à de grosses réparations. On a pu ainsi vérifier que ces moteurs présentent bien des qualités de robustesse, de souplesse et de régularité égales à celles des machines à vapeur, tout en offrant, par rapport à ces machines, des avantages particuliers considérables.

Au point de vue du *rendement* d'abord, on a calculé qu'il est presque trois fois égal à celui des machines à vapeur les plus économiques chauffées au charbon. La consommation est aussi

environ 4 fois plus faible et permet, malgré le prix plus élevé du pétrole, de réaliser une économie appréciable sur la dépense du combustible. La vitesse de route est plus élevée par suite du poids moindre du combustible à emmagasiner et le rayon d'action du navire est augmenté d'autant.

Ce sont là, déjà, des avantages sérieux, mais la chauffe au mazout les procure aussi. Les avantages essentiels et particuliers des moteurs Diesel résident surtout dans un *moindre encombrement* à bord et dans une *réduction du personnel*.

Le personnel nécessaire à la conduite des moteurs est plus rémunéré que le personnel des chambres de machines à vapeurs, mais il est plus restreint : les chauffeurs disparaissent, tandis que, dans le local réservé aux moteurs, trois mécaniciens et trois aides-mécaniciens, trois ouvriers graisseurs, deux électriciens, un réparateur et deux hommes de supplément mécaniciens ou apprentis, soit en tout 14 hommes, suffisent pour assurer la marche de moteurs d'à peu près toutes les forces. Le chiffre de ce même personnel, soutiers et chauffeurs compris, ne s'élève pas à moins de 100 et même 200 hommes à bord des navires, de tonnage quelque peu élevé, propulsés à la vapeur.

En second lieu, du fait de l'encombrement relativement faible des moteurs, les navires qui en sont munis possèdent une capacité cubique plus forte. Le poids des moteurs est également moindre que celui des machines à vapeur. Le pétrole s'emmagasinant, à l'avant et à l'arrière, entre les deux arbres de couche, toute la place des soutes est gagnée ; la capacité des réservoirs est aussi généralement plus grande et évite les aléas et les retards causés par les escales de charbonnage.

Il faut ajouter que le personnel n'a plus à supporter la chaleur excessive de la chambre des machines et de la chambre de chauffe, qu'il n'y a plus aucun dégagement de fumée. La plupart des constructeurs tels les Suédois et les Norvégiens, ont même supprimé les cheminées de leurs motorships et si les Anglais les ont maintenues, c'est simplement pour y placer des appareils silencieux capables d'armortir le bruit violent des moteurs de grande puissance.

A côté de cet ensemble d'avantages procuré, par les moteurs Diesel, aux bâtiments qui les possèdent, quels inconvénients présentent ces moteurs ? Bien peu et qui sont légers.

La chaleur atteignant jusqu'à 1000°, développée dans les cylindres, oblige à renouveler les segments de piston plus souvent que dans le cas de machines à vapeur. Des fêlures peuvent

se produire dans les cylindres en cas d'échouement du navire ou de navigation en eaux sales.

Le prix des réparations et les frais d'entretien ne dépassent pas, dans leur ensemble, ceux des machines à vapeur. Seule la consommation d'huile lubrifiante et d'huile à cylindres est plus forte à cause du plus grand nombre de pièces.

Pour assurer le fonctionnement normal des moteurs, il faut contrôler souvent leur réglage, vérifier la qualité du pétrole employé, veiller aussi aux machines auxiliaires électriques, pour empêcher l'eau de causer des dégâts. C'est dire qu'il faut qu'il y ait toujours à bord et en service, un mécanicien expérimenté, mais, cette condition une fois remplie, aucun accident n'est à craindre.

Il faut remarquer, au surplus, qu'à côté des moteurs Diesel à 4 temps, d'un maniement toujours un peu délicat avec leurs soupapes nombreuses, existent aujourd'hui des moteurs d'un type un peu différent, les moteurs Diesel à 2 temps.

Ces moteurs marins, d'un entretien plus simple, sont encore peu répandus. Ils ont cependant déjà donné des preuves convaincantes de leur qualité d'endurance, d'économie et de facilité de manœuvre (1). En France, un cargo de 11.700 tonnes des Chargeurs Réunis et en Nouvelle-Zélande, un paquebot de 22.000 tonnes de l'Union Steamship Co, ont été récemment munis de ces moteurs qui paraissent tout spécialement convenir à la propulsion des bâtiments d'un tonnage élevé, exigeant des puissances de plusieurs milliers de HP.

Sous l'une ou l'autre de ces formes, le moteur Diesel est aujourd'hui, d'une utilisation étendue dans les marines marchandes norvégiennes, suédoises et hollandaises et son emploi fait plus que commencer dans les marines italienne, anglaise, française et américaine. L'extension croissante de son usage vient de déterminer deux firmes anglaises de la Tyne à entreprendre la construction de ces moteurs jusqu'ici monopolisée en fait dans les usines danoises, norvégiennes et allemandes.

Il y a là un exemple utile à suivre par nous. Que nos armateurs, dont c'est l'intérêt, commandent, de plus en plus, des motorships à la place des vapeurs et nul doute que nos industriels, pour être favorisés de leur clientèle, n'arrivent à usiner

(1) V. notamment dans le *Journal de la Marine marchande* du 2 novembre 1922, p. 1104, le compte rendu d'une rotation Norvège-Grande-Bretagne-Brésil-Allemagne du cargo norvégien *Handicap* de 9.000 tonnes, propulsé par deux moteurs Diesel-Sulzer à 2 temps.

des moteurs marins aussi parfaits que ceux qui sortent présentement, en grand nombre, des maisons étrangères d'Augsbourg-Nuremberg, de Stockholm et de Christiania.

X. Les caractéristiques et les qualités de la construction française. — On s'est plu souvent à vanter l'excellence de la construction navale britannique, à la signaler comme la première du monde. Il est juste, aujourd'hui, de remarquer que la construction française est arrivée, dans l'ensemble, à égaler sa rivale.

Le navire de construction française est, depuis longtemps, renommé pour sa solidité, son fini, le soin de ses détails. Si l'on ajoute qu'il présente l'avantage d'être établi, plus complètement qu'aucun autre, en conformité des désirs de celui qui l'a commandé (1), on comprendra qu'il rachète, et au-delà, son rendement moins bon que le navire anglais pour l'utilisation commerciale.

Au point de vue de l'assemblage des pièces, point essentiel pour la solidité, il n'est pas un constructeur étranger qui ne reconnaisse que nos bâtiments l'emportent, sur ceux de toutes les marines, par la qualité et le montage des matériaux dont ils sont faits.

Nos chantiers se sont habitués, jadis, à donner un grand fini à leur production, à la suite des exigences de leur ancienne cliente : la marine de guerre. En veut-on un exemple ? La liaison des tôles à la coque d'un navire de guerre se fait en perçant à la mèche avec un outil tournant ; le percement fait avec soin est encore rectifié et régularisé. Sur un bateau de commerce, au contraire, on se contente, presque toujours, de river mécaniquement après un poinçonnage rapide et rudimentaire fait à l'emporte-pièce. On voit que la différence des deux méthodes est grande et on ne la retrouverait pas très sensiblement différente dans les autres opérations de montage (2).

A ces qualités de notre construction navale anciennement déjà reconnues, une récemment est venue s'ajouter. Elle vise les travaux intérieurs d'agencement et de décoration des paquebots. Dans les huit premiers mois de 1921, lors d'une grève prolongée des menuisiers des chantiers britanniques, des paquebots très avancés des Compagnies anglaises ont dû être envoyés, pour

(1) Le constructeur anglais consentira bien à modifier, sur demande, tel détail de construction, à placer, par exemple, les mâts plus en avant ou plus en arrière, mais il n'acceptera pas, comme le constructeur français, des spécifications minutieuses, destinées notamment à rapprocher le navire en construction de ceux que possède déjà l'armateur.

(2) Cf. F. ZIEGEL, *L'Effort immédiat et l'effort d'après-guerre dans nos constructions navales* dans *La France Maritime*, 15 février 1918, p. 42.

achèvement, dans les chantiers du continent, français, belges, hollandais et allemands. Or, ce sont les travaux effectués chez nous qui ont donné le plus de satisfaction aux armateurs anglais. Pour citer deux exemples, le *City of Paris* du service des Indes et le *Cambria* de l'armateur William Denis ont été achevés dans le minimum de temps, le premier, dans les chantiers de Normandie, à Rouen, le second, dans les chantiers Penhoët, à Saint-Nazaire. La preuve était faite que nous pouvons rivaliser avec les meilleures entreprises britanniques pour les travaux intérieurs des navires à passagers (1).

Nous savons d'ailleurs que, depuis 1917, nos plus grands chantiers de constructions navales (anciens et nouveaux) ont été dotés de cales nombreuses et d'un outillage perfectionné. Grâce à ces améliorations, les constructions navales marchandes peuvent se faire aujourd'hui, chez nous comme à l'étranger, en séries, sur des types uniformes, plus économiquement et dans de plus courts délais qu'autrefois. Tout au plus pourrait-on encore remarquer la cherté en France de certains détails de construction, comme les hublots et les bittes, que l'Angleterre fabrique à meilleur prix, parce qu'en quantités considérables dans les usines spécialisées. Mais que représentent ces détails dans le coût d'ensemble d'un navire ?

Si la spécialisation n'est pas poussée en France aussi loin qu'à l'étranger, il n'est pas impossible, et il sera même de notre intérêt, de l'accentuer pour abaisser au minimum les prix de revient. C'est par là que nos constructeurs parviendront à se réserver, de plus en plus, la clientèle de notre armement qui ne demande, à prix égal, qu'à confier ses commandes aux chantiers nationaux. C'est aussi par ce moyen que notre industrie de la construction navale pourra prétendre se voir confier par l'étranger des commandes importantes, qui régulariseront son activité et lui permettront d'étendre à l'extérieur la juste renommée de l'industrie française.

(1) Cf. *Journal de la Marine marchande*, 25 août 1921, p. 819.

DEUXIÈME PARTIE

LA NAVIGATION MARITIME

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME DE LA NAVIGATION MARITIME

L'instrument de la navigation, le navire, une fois construit, il faut le pourvoir de tout ce qui est nécessaire à son utilisation, c'est-à-dire l'armer et il faut aussi lui procurer, au départ et au retour, des passagers ou des cargaisons à transporter, autrement dit, du fret, double rôle capital de l'armement maritime ou industrie de la navigation.

Que cette industrie, dans un pays, soit prospère, qu'elle trouve à exploiter son tonnage avec profit, elle sera entraînée invinciblement à multiplier ses commandes aux chantiers, à ouvrir de nouvelles lignes de navigation qui seront pour elle autant de moyens d'augmenter sa part prise dans le trafic des ports de ce pays et dans le trafic maritime international. Le pays qui aura la chance de posséder une telle industrie de la navigation sera certain d'occuper, sur les mers, une place importante et, en fait, imprenable. Ceci est su.

Ce qu'on sait moins ou ce qu'on oublie parfois, c'est que l'industrie de l'armement, quelles que soient d'ailleurs l'habileté ou la compétence de ceux placés à sa tête, n'a jamais pu, par ses seules forces, parvenir à cette prospérité, à cette vitalité qui lui permettent, quand elle les a une fois acquises, de prendre seule tous les développements commandés par les circonstances. C'est donc une industrie viable par elle-même, mais seulement après avoir été efficacement aidée. Comment ? Le nœud de tout le problème de la marine marchande se trouve ou s'est trouvé là, à un moment donné, dans tous les pays.

Au cours de cette seconde partie de notre travail, spécialement consacrée à l'étude de la navigation, nous exposerons quelles solutions, longtemps inopérantes et onéreuses, le problème de son régime a reçu en France avant la Grande Guerre. Nous verrons

ensuite à quels expédients, à quelles expériences déplorables, les événements de la guerre nous ont conduits. Pour l'avenir, après une revue des mesures de protection jalouse de l'armement national prises, ces temps derniers, dans tous les pays, nous tenterons de dégager les moyens les plus capables d'assurer, aux moindres frais et avec le minimum d'aléas, le salut et l'avenir de notre armement maritime.

Nous aurons ainsi apporté notre contribution à la solution du problème de nos transports maritimes commerciaux, mais notre Marine marchande a deux autres rôles à remplir à côté de celui-ci. Elle doit sauvegarder notre prestige à l'extérieur en exploitant des lignes de *paquebots rapides* dans tous les directions où la concurrence étrangère s'exerce. Et c'est à elle encore qu'il appartient d'assurer, par des services fréquents et peu coûteux, les communications de notre métropole avec ses diverses possessions éloignées. Double domaine de la navigation subventionnée, que nous étudierons dans les anciens d'abord, puis dans les récents contrats auxquels elle a donné lieu.

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME PROTECTEUR DE LA NAVIGATION AVANT LA GUERRE DE 1914 ET SES INSUCCÈS

Un armement maritime dont la prospérité s'est développée et consolidée pendant une longue période de protectionnisme étroit, peut s'accommoder d'un régime de *liberté*. Sur le champ des mers, ouvert à toutes les compétitions, il a gagné une telle avance sur les plus favorisés de ses rivaux, qu'il lui suffit, pour s'étendre encore de n'avoir pas d'entraves. C'est le cas de l'armement britannique qui a pris, livré à lui-même, un essor prodigieux après deux siècles de protectionnisme étroit, de 1650 à 1850.

La situation est toute différente, et même inversée, dans la généralité des pays, tel que le nôtre avant la guerre de 1914. Notre industrie des transports maritimes était alors en pleine crise de croissance et ne pouvait se passer d'encouragements, de mesures protectrices, sous peine de succomber dans la lutte très âpre qu'elle devait soutenir contre les autres pavillons. C'est la justification de la politique, presque toujours protectionniste, qui fut la nôtre de la Révolution à la guerre de 1914.

Le régime appliqué à l'armement fut le même que celui de la construction navale et se confondit même souvent avec lui, passant des mesures protectionnistes excessives à la complète liberté et de celle-ci à une protection par voie directe. L'acte de Navigation contenu dans la loi du 21 septembre 1793 édicta *l'exclusion du pavillon tiers* dans nos ports. Ce régime dura jusqu'en 1816, époque où il fit place au régime de l'inégalité des pavillons, caractérisé par des *surtaxes* et des *droits différentiels*. Ce fut la première étape.

La seconde commença avec la loi du 19 mai 1866, instaurant le régime de la *libre navigation*. Tous les pavillons furent assimilés et notre Marine marchande, déjà peu prospère, ne put que

déchoir de se trouver exposée, sans défense, à la concurrence des marines rivales.

On fut rapidement contraint de venir en aide à notre armement en détresse et la loi du 29 janvier 1881 inaugura un troisième régime : celui de la protection par les *primes*. Dans les lois suivantes des 30 janvier 1893, 7 avril 1902 et 19 avril 1906, le régime fut maintenu avec des perfectionnements, mais tout ce devait en découler, c'est que notre armement ne périclita point.

I. L'acte de navigation du 21 septembre 1793 inaugurant la **politique protectionniste**. — Nous avons indiqué, en traitant de la construction, dans quel dessein la Convention vota cet acte et quel monopole il accordait à nos chantiers navals. En ce qui touche la *navigation*, les prescriptions édictées n'étaient pas moins outrancières.

L'art. 3 portait «... qu'aucune denrée, production ou marchandise étrangère ne pouvait être importée en France ou dans ses colonies et possessions, que directement par des bâtiments français ou appartenant au pays de production ou des ports de vente (des produits) ou de première exportation ».

L'art. 4 ajoutait que « le transport, de port français à port français, de marchandises, denrées ou autres produits français, était réservé à nos seuls navires ». C'était stipuler, au profit de notre pavillon, le monopole de la navigation au cabotage et au bornage.

Ce monopole n'a jamais été abrogé depuis la Révolution, par contre, la prohibition du pavillon tiers, insérée dans l'art. 3, a été, dès le début, lettre morte par suite du blocus de nos côtes pendant la période des guerres de la Révolution et de l'Empire.

Au retour de la Paix, notre marine de commerce se trouvait hors d'état de faire face aux besoins grandissants du trafic maritime. Le gouvernement dut renoncer à l'exclusion du pavillon tiers et chercher une autre forme de protection.

La loi du 28 avril 1816 renforçant la protection. — C'est alors qu'intervint la loi de douane du 28 avril 1816. Elle grevait d'un droit supplémentaire ou *surtaxe*, toutes les marchandises importées en France autrement que par des navires français.

La surtaxe, dite de *pavillon*, ainsi instituée, n'était pas autre chose qu'un droit de douane supplémentaire s'appliquant, sans distinction, aux marchandises importées par pavillon étranger quel qu'il soit, du pays d'origine ou d'un pays tiers ou même amenées par voie de terre.

Des droits de navigation, basés sur le tonneau de jauge, gre-

vaient, aussi, les navires étrangers plus lourdement que les navires français. Les premiers devaient acquitter un « droit d'abord » ou « de quai » s'élevant à 3 fr. 75 par tonneau, tandis que les seconds n'étaient assujettis qu'à un droit de 1 fr. au maximum, quand ils n'étaient pas complètement exonérés.

Pour compléter cet ensemble de mesures protectrices, les transports entre la France et ses colonies ou possessions étaient exclusivement réservés au pavillon français (Pacte colonial) (1).

II. Les atténuations de la protection par la voie des traités — A la suite d'une véritable guerre de tarifs, déchainée, à titre de représailles, par plusieurs nations directement atteintes par nos mesures protectrices, la France dut négocier et conclure une série de conventions.

La première fut celle conclue avec les Etats-Unis le 24 juin 1822. Elle établissait, entre les navires des deux pays contractants, un régime de réciprocité avec limitation des droits à percevoir. Il était aussi spécifié qu'aucun droit différentiel ne devait être prélevé sur les produits importés de l'un des deux pays dans l'autre en transit ou pour la réexportation.

La deuxième convention de navigation, signée à Londres le 26 janvier 1826, entre la France et la Grande-Bretagne, stipula que les navires des deux pays contractants ne paieraient pas, dans l'autre pays, de droits plus élevés que ceux qu'ils devaient acquitter dans le leur. La convention prévoyait également qu'aucun pavillon tiers ne pourrait obtenir des conditions plus favorables que celles prévues dans la convention.

Ce régime fut bientôt étendu par d'autres conventions, conclues notamment avec les Pays-Bas, le 25 juillet 1840, et avec le Danemark, le 9 février 1842. L'art. 2 de cette dernière convention proclamait même le principe de l'assimilation complète des pavillons pour les droits de cabotage, jaugeage, courtage, quarantaine, ou autres de mêmes nature.

Les traités de commerce de 1860. — Le système protecteur inauguré par l'Acte de Navigation et renforcé par la loi de 1816, avait été très atténué par ces conventions successives et, à partir de 1860, le triomphe passager de la politique de libre-échange n'eut pas de peine à provoquer l'abandon progressif et rapide de tout ce qui demeurait encore des dispositions protectrices.

(1) V. LÉON BAZIN, *La Législation protectrice de la Marine marchande* précit. p. 11 et 13, et MAURICE SARRAUT, *Le Problème de la Marine marchande*, p. 66 et 67.

Le 23 janvier 1860, un premier traité de commerce, signé entre la France et l'Angleterre, admit le régime du libre échange dans les relations de la France avec l'Angleterre. Cependant la loi du 6 mars 1860 confirma les surtaxes d'entrepôt et les surtaxes de pavillons. Mais, dès 1862, la suppression des surtaxes d'entrepôt était inscrite dans vingt-six traités.

Enfin la loi du 3 juillet 1861, applicable à la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, et étendue à nos autres colonies par la loi du 9 juillet 1869, vint abolir le *Pacte colonial* (1). Désormais, l'intercourse entre les colonies et la métropole put se faire sous pavillon étranger comme sous pavillon français.

De la protection ancienne subsistaient seulement les surtaxes de pavillons, pour les marchandises importées en France par navire autre que celui du pays de provenance, et les droits de *navigation* et de *tonnage*, maintenus dans les traités à l'égard des navires des Puissances étrangères.

On aurait pu maintenir ces droits, mais les idées libre-échangistes gagnaient alors du terrain. On faisait valoir aussi que notre commerce général souffrait de l'élévation des taux de fret, que nos marchandises demeuraient à la merci du pavillon national hors d'état d'assurer tous nos transports.

III. La loi du 19 mai 1866 et la suppression de toute protection.

— Inspirée surtout par un armateur anglais M. Lindsay, apôtre convaincu de la libre concurrence, la loi de 1866 supprima, en ce qui concerne l'armement, la protection qu'il retirait des surtaxes de pavillon et des droits de tonnage.

Les art. 4 et 5 faisaient disparaître, dès le 1^{er} janvier 1867, *les droits de tonnage* sur les navires étrangers entrant dans nos ports et, dans les trois ans à compter de la promulgation de la loi, *les surtaxes de pavillon* (2).

Un article 6 de la loi prévoyait le cas où nos navires seraient frappés, dans un pays étranger, de droits dont seraient exempts les bateaux de ce pays en France et autorisait l'établissement, par décrets, de droits ou surtaxes nécessaires pour compenser les charges imposées au pavillon français.

Cette réserve n'eut pas à jouer, car le régime de liberté commerciale inauguré en Angleterre et continué aux Etats-Unis et en

(1) V. Ambroise COLIN, *ouv. cit.*, p. 279.

(2) Seules les surtaxes d'entrepôt étaient maintenues, bien que leur abrogation ait été réclamée.

France était, à ce moment, très en faveur partout. Mais, avec la suppression des surtaxes de pavillon, une protection efficace avait été enlevée à nos navires pour nos relations, notamment avec les Etats de l'Amérique du Sud : République Argentine, Brésil, Pérou, la Plata. Ces pays, en effet, n'ayant pas de navires suffisants, chargeaient, jusque-là, leurs produits sur des bateaux français, pour éviter la surtaxe du pavillon tiers (1).

De fait, à l'accroissement constaté à partir de 1864, succéda, dès 1866, une diminution rapide de la part du pavillon français dans l'ensemble de la navigation dans nos ports. Le tableau suivant permet de se faire une idée exacte de l'atteinte portée à notre marine marchande par le régime d'assimilation des pavillons.

ENSEMBLE DES MOUVEMENTS DE LA NAVIGATION DE COMMERCE
DANS NOS PORTS (ENTRÉE ET SORTIE RÉUNIES) DE 1866 A 1872 (2).

ANNÉES	Tonnage des navires français	Tonnage des navires étrangers	Tonnage total	Proportion du tonnage français
	tonneaux nets	tonneaux nets	tonneaux nets	p. 100
1864	4.090.465	6.354.641	10.445.106	39.16
1865	4.178.314	6.332.288	10.510.602	39.75
1866	4.293.712	7.241.203	11.534.915	37.22
1867	4.773.275	8.427.596	13.200.871	36.15
1868	4.788.304	8.865.971	13.658.275	35.06
1869	4.760.631	8.956.479	13.717.110	34.77

Dès 1869, moins de trois années après la promulgation de la loi, la Chambre de commerce du Havre et un grand nombre de nos armateurs, demandèrent qu'une enquête parlementaire sérieuse soit ouverte, pour chercher un prompt remède à la détresse de l'armement.

Une Commission fut nommée le 28 mars 1870, mais ne put, à cause de la guerre, poursuivre ses travaux. La paix rétablie, l'Assemblée nationale crut pouvoir venir en aide à notre marine et améliorer nos finances en rétablissant les surtaxes de pavillons par la loi du 30 janvier 1872.

Une telle mesure rencontra immédiatement des obstacles dans les traités qui nous liaient à diverses Puissances, notamment à

(1) V. LÉON BAZIN, ouv. cit. page 21.

(2) D'après le Tableau général du commerce de la France.

l'Autriche. D'autre part, c'était nous exposer à des représailles dont usèrent les Etats-Unis en frappant de surtaxes énormes notre navigation indirecte. L'Angleterre menaçant de prendre des mesures analogues, il fallut abroger les surtaxes par la loi du 28 juillet 1873.

En même temps, comme il n'échappait à personne que notre marine ne pouvait subsister livrée à ses seules forces, le Gouvernement fut invité à faire étudier, par une Commission, les moyens de venir en aide à la marine et d'en assurer la prospérité (1).

IV. La commission de 1873 et la création de l'hypothèque maritime. — Nommée par décret du 15 octobre 1873 et composée d'hommes éminents, à l'esprit large, la commission passa en revue les réformes qui pouvaient exercer quelque influence sur le développement de notre flotte de commerce.

La première idée qui se dégagait au cours des délibérations de la Commission, c'est qu'il fallait attirer à nouveau les capitaux vers les entreprises maritimes en réorganisant le crédit. Notre Code de Commerce admettait certaines exceptions et privilèges en faveur des capitaux engagés dans ces entreprises. C'est ainsi que l'art. 815 du Code civil, d'après lequel nul n'est tenu de demeurer dans l'indivision, était déclaré inapplicable au possesseur, fût-ce de la plus minime part indivise d'un navire ou quiraltaire (2). En outre et surtout, l'intérêt du prêt à la grosse était complètement libre, tandis qu'en matière commerciale la liberté du taux de l'intérêt a été attendue jusqu'à la loi du 12 janvier 1886.

De tels avantages laissaient encore beaucoup à désirer. Le prêt à la grosse n'était pas seulement une opération onéreuse pour l'emprunteur, elle était, aussi, peu sûre pour le prêteur ; ce dernier, en cas de prêt à la grosse avant le départ, devait subir le concours des autres prêts, de même nature, souscrits à la même époque par l'armateur gérant, comme c'est la règle entre créanciers chirographaires. De plus, en cas de prêts à la grosse faits durant le voyage, ce sont les derniers en date qui sont préférés (art. 323 C. Com.) (3).

On présume, en effet, que les prêts consentis pour les besoins de la navigation ont servi à conserver le gage affecté aux prêts antérieurs. Le risque des premiers prêteurs, de se voir un jour

(1) V. René VERNEAUX, ouvrage cité, tome I, p. 64.

(2) V. LYON-CAEN et RENAULT, *Manuel de droit commercial* n° 878 et Marcel PLESSIX, ouvrage cité, p. 8.

(3) V. LYON-CAEN et RENAULT, *Manuel précité*, n° 1015.

primés par des prêteurs ultérieurs, n'en est pas moins augmenté et l'on comprend que le besoin se soit fait sentir de fournir à l'industrie de l'armement, comme à celle des constructions navales, un moyen de crédit offrant de plus sérieuses garanties.

Le gage, garantie habituelle des meubles, étant inapplicable aux navires, restait l'hypothèque. Cette sûreté, de toutes la plus perfectionnée, fut proposée par la Commission de 1873 et organisée sous le nom d'*hypothèque maritime* par la loi du 10 décembre 1874, remplacée depuis par celle du 10 juillet 1885.

Le fait que les navires ont une sorte de domicile légal dans leur port d'attache, a permis d'organiser une *publicité* efficace par l'inscription de l'hypothèque sur le registre du receveur principal des douanes dans l'arrondissement duquel le navire est en construction ou dans le bureau des douanes auquel se trouve rattaché son port d'immatricule, s'il est déjà pourvu d'un acte de francisation.

Les sources de l'hypothèque maritime ont été limitées à la convention des parties, par conséquent à la seule protection du crédit maritime. Le contrat, pour éviter des frais, a été autorisé par acte sous signatures privées. D'autre part, dans le but d'empêcher que l'exercice de leur droit ne devienne, pour les créanciers, difficile sinon impossible, la vente volontaire d'un navire grevé d'hypothèque à un étranger, soit en France, soit à l'étranger, a été interdite à peine de nullité et a rendu le vendeur passible des peines portées à l'art. 408 du Code pénal pour réprimer les cas d'abus de confiance (art. 33 de la loi du 10 juillet 1885) (1).

Nous exposerons plus loin, à propos du crédit maritime, les services que le petit armement surtout a retirés de la création de cette sûreté. Après l'avoir provoquée, la Commission de 1873 rechercha des moyens de procurer à notre armement un avantage équivalent à celui qu'il retirait des surtaxes de pavillons. On ne pouvait plus, en effet, songer à rétablir ces surtaxes qu'interdisaient, à la fois, nos traités de commerce et l'intensité croissante prise par les échanges internationaux.

Au cours des discussions qui eurent lieu au sein de la Commission, la Marine marchande fut représentée comme une sorte de *service public* du fait qu'en utilisant les inscrits, elle entretient une réserve d'hommes pour la marine de guerre. On fit remarquer aussi que la suppression des surtaxes avait dégrevé tout le commerce extérieur français, à l'avantage des consommateurs et

(1) V. LYON-CAEN et RENAUT, *Manuel précité*, n° 1019.

qu'en conséquence, l'Etat représentant l'ensemble des intérêts nationaux, avait à tenir compte à la Marine marchande des services qu'elle rendait au pays (1).

En application de ces idées, l'ingénieur Dupuy de Lôme, rapporteur de la Commission, proposa, dans la deuxième partie de son rapport, d'allouer aux armateurs une *subvention* calculée à raison d'un franc par homme de l'inscription maritime faisant partie de l'équipage et par jour d'embarquement. Cette base de calcul eut conduit à favoriser les petites unités montées par un équipage proportionnellement plus nombreux. Devant la Commission de la Chambre, M. Lecesne, en concluant à l'adoption du principe de la prime, fut d'avis de substituer, à la répartition proposée, la répartition par *tonneau de jauge* et c'est cette dernière qui l'emporta.

ENSEMBLE DES MOUVEMENTS DE LA NAVIGATION DE CONCURRENCE
DANS NOS PORTS (ENTRÉE ET SORTIE RÉUNIES) DE 1872 A 1881 (2).

ANNÉES	Tonnage des navires français	Tonnage des navires étrangers	Tonnage total	Proportion du tonnage français
	tonneaux nets	tonneaux nets	tonneaux nets	p. 100
1872	4.999.744	9.598.074	14.597.788	34.25
1873	5.161.226	10.580.063	15.741.289	32.85
1874	5.390.837	10.852.440	16.243.277	33.18
1875	5.456.469	11.260.943	16.717.412	32.64
1876	5.734.396	12.327.784	18.062.180	31.75
1877	5.992.866	12.287.950	18.281.816	32.78
1878	6.290.056	14.620.301	20.910.357	30.08
1879	6.399.728	16.486.452	22.886.180	27.96
1880	7.522.221	17.510.257	25.032.478	30.00

La préparation de la loi nouvelle avait été longue et laborieuse. Sa discussion au Parlement fut très vive. Certains voyaient, dans l'allocation de primes ou de subventions, le rétablissement déguisé des surtaxes de pavillons et craignaient des représailles. Il fut facile de démontrer que de telles craintes étaient illusoires, mais par dessus tout, la déchéance de notre Marine marchande était trop évidente, les chiffres ci-dessus, donnant la proportion décroissante du pavillon français dans nos ports, chiffres invoqués dans

(1) V. René VERNEAUX, *OUVR. cité*, tome I, p. 69.

(2) D'après le Tableau général du Commerce de la France.

le rapport de M. Dupuy de Lôme et rappelés par lui à la tribune du Sénat — étaient trop éloquents. Ils emportèrent le vote de la loi de 1881 (1).

V. La loi du 29 janvier 1881. — Nous avons examiné les dispositions de la loi qui visaient la construction. En ce qui touche la navigation, la loi accorda, également pour dix années à dater de sa promulgation, une *prime à la navigation*, mais au bénéfice des seuls navires, vapeurs ou voiliers, se livrant à la navigation au long cours.

Pour les navires de construction française, le taux de la prime à la navigation était fixé à 1 fr. 50 par tonneau de *jauge nette* et 1000 milles parcourus avec une décroissance annuelle de :

0 fr. 075 pour les navires en bois et les navires composites.

0 fr. 05 pour les navires en fer.

La prime était réduite de moitié, c'est-à-dire à 0 fr. 75, pour les navires de construction étrangère, et, comme nos constructeurs en profitaient pour majorer leurs prix en conséquence, la prime entière à la navigation, réservée aux navires de construction française, faisait, en réalité, pour moitié, fonction de prime à la construction nationale.

Malgré ses défauts ou ses insuffisances, ce régime d'encouragements à la navigation devait nécessairement stimuler notre armement et l'arracher à la dépression profonde où l'avait jeté l'application des idées de libre-échange.

De nouvelles compagnies de navigation furent créées. Le nombre des lignes régulières, en dehors des lignes subventionnées, passa de deux en 1881 à dix-neuf en 1890 (2). Parallèlement, la proportion du pavillon français dans le mouvement général de nos ports, qui était descendu, nous l'avons vu, à 27,96 %, en 1879, remonta à 34,07 % en 1883 et à 36,10 % en 1889.

Ces progrès, plus prolongés que ceux que nous avons constatés dans la construction, ne continuèrent cependant pas jusqu'à l'échéance de la loi. Elle avait été prévue pour une durée de 10 ans, mais nos armateurs, incertains de l'avenir, s'abstinrent

(1) En appréciant les conséquences de la part de plus en plus faible prise par notre pavillon dans l'ensemble de la navigation, Dupuy de Lôme fit justement remarquer qu'elle obligeait la France à payer annuellement 345 millions de francs aux marines étrangères, sans compter les dangers de falsification auxquels étaient exposés nos produits transportés sous pavillons concurrents.

(2) V. A. Riquoir, ouvr. cité, p. 123 et René Verneauux, ouvr. cité, t. I, p. 74.

dans les dernières années de faire des commandes et des achats de navires (1).

C'est ainsi qu'on peut voir dans le tableau suivant, le pourcentage de la part de notre pavillon, après une montée continue, redescendre brusquement, à partir de 1890 pour se retrouver, en 1891, au même chiffre qu'en 1880 :

ENSEMBLE DES MOUVEMENTS DE LA NAVIGATION DE CONCURRENCE
DANS NOS PORTS (ENTRÉE ET SORTIE RÉUNIES) DE 1881 A 1892 (2).

ANNÉES	Tonnage des navires français	Tonnage des navires étrangers	Tonnage total	Proportion du tonnage français
	tonneaux nets	tonneaux nets	tonneaux nets	p. 100
1881	8.127.799	16.707.740	24.835.539	33.12
1882	8.527.684	17.666.303	26.193.987	32.55
1883	9.469.733	18.315.383	27.785.116	34.07
1884	8.949.504	17.032.430	25.951.934	34.37
1885	9.216.759	16.803.034	26.019.793	35.42
1886	9.598.573	17.150.775	26.749.348	35.88
1887	10.051.882	17.711.675	27.763.557	36.56
1888	10.036.660	18.455.005	28.491.665	35.22
1889	9.886.193	17.491.102	27.377.295	36.10
1890	9.254.879	19.712.969	28.967.848	31.94
1891	9.704.191	21.898.685	31.602.876	30.51
1892	9.121.879	18.997.645	28.967.848	32.44

La loi de 1881 était encore en vigueur, quand deux dispositions législatives vinrent favoriser notre Marine marchande. La loi du 2 avril 1889 assimila la navigation entre la France et l'Algérie au cabotage entre ports français et en réserva le bénéfice exclusif à notre pavillon. D'autre part, la loi du 19 juillet 1890 concéda, en fait, un privilège analogue, pour les transports avec la Tunisie, en admettant au régime de faveur qu'elle instituait les seuls produits tunisiens importés en France par navires français (3).

Le terme de la loi de 1881 devant tomber quelques mois avant l'expiration des traités de commerce en cours, il fallut, pour donner le temps d'élaborer une loi nouvelle, proroger d'une année la législation en vigueur : ce fut l'objet de la loi du 30 juillet 1890. Mais un vif mouvement de protectionnisme se dessinait à ce mo-

(1) V. LÉON BAZIN, ouvr. cité, p. 29.

(2) D'après le Tableau général du Commerce de la France.

(3) V. LÉON BAZIN, ouvr. cité, p. 29.

ment et la loi supprima, en même temps, à titre provisoire, la *demi-prime* aux navires de construction étrangère.

On arriva ainsi au vote des nouveaux tarifs douaniers objet de la loi du 11 janvier 1892. Huit jours plus tard, le nouveau projet de loi sur la Marine marchande était déposé et, après des discussions et des modifications qui exigèrent encore deux prorogations de six mois de la loi de 1881, la loi du 30 janvier 1893 intervint.

VI. La loi du 30 janvier 1893. — Pour réparer l'erreur commise en 1881, les primes à la navigation furent accordées aux navires, pendant dix années, à *partir de leur francisation*. Y avaient droit les voiliers de plus de 80 tonneaux bruts et les vapeurs de plus de 100 tonneaux, construits en France pendant la période d'application de la loi.

La navigation au long cours recevait l'intégralité de la prime et la navigation au cabotage international les deux tiers.

La prime était calculée, pour des raisons de commodité pratique, non plus d'après la jauge nette, mais suivant la *jauge brute totale* (1).

(1) On sait que, depuis le 1^{er} juin 1873, date de mise en vigueur d'un décret du 24 mai, le jaugeage des navires est calculé en France, comme dans la plupart des pays, d'après la méthode anglaise Moorsom. L'unité de volume est le tonneau représentant 2^m 83 ou 100 pieds cubes anglais.

Les règles de calcul de cette méthode permettent de déterminer trois sortes de volumes :

1^o la *jauge brute totale* représentant le volume de la coque augmentée de toutes les constructions supérieures fermées par des cloisons fixes et permanentes.

2^o la *jauge brute*, ou gros tonnage anglais, établie en retranchant de la jauge brute totale la partie du water-ballas située au-dessus des varangues normales, les coquerons et certaines autres constructions établies au dessus du pont supérieur.

3^o la *jauge nette*, obtenue en défalquant de la jauge brute les espaces affectés au personnel du bord et ceux reconnus indispensables pour la conduite du navire.

La jauge brute est partout uniformément la même et sert, pour ce motif, à l'établissement des statistiques. Au contraire, l'application des déductions à opérer pour le calcul de la jauge nette varie avec les pays. Or, les droits que les navires doivent acquitter dans les ports sont calculés, en général, d'après la jauge nette qui est présumée représenter l'utilisation commerciale du navire et par suite ses facultés contributives. On voit tout de suite quel intérêt on avait à chercher à mettre fin aux diversités d'appréciation dans le calcul de la jauge, qui placent les navires de certains pays dans une situation défavorable par rapport aux autres. Dans ce but, la Chambre de Commerce internationale, réunie à Londres en 1921, a proposé la création d'un *Bureau international de la Jauge*, chargé de résoudre les difficultés rencontrées par chaque service national de la jauge et de garantir l'application uniforme des règles admises. Cf. Art. de M. de Rousiers dans le *Journal de la Marine marchande*, 7 juillet 1921, p. 632.

Elle était fixée, par tonneau de jauge et par 1.000 milles parcourus, à 1 fr. 10 pour les *vapeurs*, avec décroissance annuelle, à partir de la construction, de 0 fr. 06 pour les navires en bois et 0 fr. 04 pour les navires en fer ou en acier; à 1 fr. 70 pour les *voiliers* avec décroissance annuelle de 0 fr. 08 pour les navires en bois et 0 fr. 06 pour les navires en fer ou en acier.

En votant une prime plus élevée aux voiliers, le Parlement voulait encourager une navigation qu'il estimait la meilleure école des marins et tenir compte aussi du rapport entre la jauge nette et la jauge brute, qui ressort à 80 % pour les voiliers et à 50 % pour les vapeurs (1).

On désirait également empêcher que nos subsides à la navigation ne servent, indirectement, à favoriser les chantiers étrangers et, à cet effet, la *demi prime* à la navigation, pour les navires construits à l'étranger, demeura supprimée.

Cette suppression, fortement motivée, suscita cependant, à juste titre, les protestations de nos armateurs. Elle les plaçait, en effet, dans l'alternative ou de continuer à commander une partie de leurs navires à l'étranger et de ne toucher pour ce tonnage aucune prime, ou de s'adresser exclusivement à nos chantiers, quitte à leur verser, par avance, une grande partie de la prime, par suite des prix de 33 à 50 % plus élevés de la construction française.

Il convient d'ajouter que nos chantiers exigeaient des délais souvent trois fois plus longs qu'à l'étranger, parce que leurs cales étaient peu nombreuses et se trouvaient, par surcroît, en partie occupées par les constructions de la marine de guerre. En faut-il plus pour expliquer que, pendant la période d'application de la loi, nous n'ayons eu à enregistrer la création d'aucune ligne régulière nouvelle?

Un peu plus tardivement, mais avec non moins de raison, on fit grief à la loi d'avoir élevé de façon exagérée la *prime aux voiliers*. C'est qu'en effet, quand l'expérience eut montré que les primes allouées permettaient aux voiliers de naviguer avec profit, même avec des prix de fret très bas, les capitaux affluèrent pour exploiter de grands voiliers en acier de deux ou trois mille tonneaux, qu'on utilisa au transport presque exclusif des charbons anglais et des nitrates du Chili, pour le seul profit d'une clientèle étrangère (2).

(1) V. Maurice SARRAUT, *ouvr. cité*, p. 71.

(2) V. René VERNEAUX, *ouvr. cité*, t. 1, p. 77.

Les primes, allouées dans ces conditions, étaient un véritable gaspillage des deniers publics. S'il y avait, à ce moment, une navigation à protéger, c'était la navigation à vapeur. Or, tandis que cette navigation était en progrès dans presque tous les pays, elle s'abaissait chez nous jusqu'en 1898, pour ensuite augmenter à peine.

A son tour, et par contre-coup, la part de notre pavillon dans le mouvement de nos ports, qui avait atteint la moyenne de 34 % dans les années 1881 à 1892, n'oscilla plus qu'aux environs de 29,5 % dans la période de 1893 à 1901. Il suffit, pour le constater, de jeter les yeux sur le tableau suivant :

ENSEMBLE DES MOUVEMENTS DE LA NAVIGATION DE CONCURRENCE
DANS NOS PORTS (ENTRÉE ET SORTIE RÉUNIES) DE 1893 A 1901 (1).

ANNÉES	Tonnage des navires français	Tonnage des navires étrangers	Tonnage total	Proportion du pavillon français
	tonneaux nets	tonneaux nets	tonneaux nets	p. 100
1893	8.382.311	19.640.015	28.022.326	29.91
1894	8.259.856	20.278.971	28.538.827	28.94
1895	8.834.234	19.378.145	28.209.379	31.34
1896	9.132.960	20.892.972	30.025.932	30.42
1897	9.551.538	21.941.215	31.492.753	30.33
1898	9.536.826	24.027.026	33.563.852	28.42
1899	10.137.177	25.555.535	35.692.712	28.68
1900	9.011.092	22.243.649	31.254.741	28.83
1901	9.295.285	22.034.384	31.329.669	29.67

Comme tous ceux qui s'intéressaient à l'avenir de notre pavillon, la Chambre des députés s'inquiéta. Dès le 1^{er} décembre 1896, elle votait une résolution invitant le Gouvernement à faire étudier, par une Commission spéciale, les moyens de venir en aide à notre Marine marchande.

La commission, instituée par décret du 9 février 1897, se livra à une enquête étendue. Elle soumettait, peu après, des propositions de réforme, qui servirent de base au projet du Gouvernement déposé le 14 novembre 1897; plusieurs des propositions émises auraient pu produire d'heureux résultats, si elles avaient passé, sans mutilations, dans la loi du 7 avril 1902.

(1) D'après le Tableau général du Commerce et de la Navigation de la France (tome unique jusqu'à 1895 et tome II à partir de 1896).

VII. La loi du 7 avril 1902. — Tandis que dans la loi de 1893 les intérêts de la construction et de l'armement avaient été confondus, au bénéfice surtout de la construction, par la loi de 1902, on voulut rétablir l'équilibre, en mettant les armateurs moins à la discrétion des constructeurs.

Les charges imputables à l'inscription maritime pesant aussi bien sur les propriétaires de vapeurs de construction étrangère que sur les autres, l'article 2 institua pour ces navires une *compensation d'armement*. Y avait droit tout *vapeur* de mer de construction étrangère, en fer ou en acier, de plus de 100 tonneaux bruts, armé sous pavillon français pour le long cours ou le cabotage international et appartenant à des particuliers français ou à des sociétés.

La compensation était fixée, par jour d'armement administratif et par tonneau de jauge brute totale, pour la navigation au long cours, à :

0 fr. 05	par tonneau jusqu'à	2.000 tonneaux
0 fr. 04	— de 2.000 à	3.000 —
0 fr. 03	— de 3.000 à	4.000 —
0 fr. 02	— au-dessus de	4.000 tonneaux jusqu'à 7.000

Pour les vapeurs au-delà de 7.000 tonneaux, la compensation était la même que pour ceux de 7.000 tonneaux. L'armement administratif était compté seulement pendant le temps où le rôle de l'équipage était complet. Il ne pouvait dépasser 300 jours par an.

Les navires se livrant au cabotage international recevaient seulement les deux tiers de la compensation et de la prime à la navigation.

Celle-ci, la *prime* à la navigation était accordée, d'après l'article 3, pendant *douze ans*, à tout navire de mer construit en France, jaugeant plus de 100 tonneaux bruts et navigant sous pavillon français.

Elle était fixée, pour la navigation au long cours, par tonneau de jauge brute et par 1.000 milles parcourus :

1° Pour les *vapeurs*, à 1 fr. 70 pour la première année, au lieu de 1 fr. 10 en 1893, avec une décroissance annuelle de 0 fr. 04 pendant la première période de quatre ans, de 0 fr. 08 pendant la seconde période et 0 fr. 06 pendant la troisième. Les frais d'exploitation pour les vapeurs de plus de 3.000 tonneaux bruts n'étant pas proportionnels au tonnage, le montant initial de la prime devait diminuer sur l'ensemble de la jauge totale de 0 fr. 01 par 100 tonneaux ou fraction de 100 tonneaux au dessous de

3.000 tonneaux (1), sans que le taux de début puisse être inférieur à 1 fr. 50 jusqu'à 7.000 tonneaux. Au delà de ce tonnage, la prime était celle d'un navire de 7.000 tonneaux.

2° Pour les *voiliers*, la prime de 1 fr. 70 de la loi de 1893 était maintenue, avec une décroissance annuelle fixée à 0 fr. 02, pour la première période de quatre ans suivant francisation, et 0 fr. 04 et 0 fr. 08 pour les deux périodes suivantes. Mais pour les voiliers de plus de 600 tonneaux, le taux initial devait être diminué de 0 fr. 10 par 100 tonneaux ou fraction de 100 tonneaux jusqu'à 1.000 tonneaux. Au-dessus, comme pour les vapeurs de 3.000 tonneaux, la prime restait invariable (2).

Le prélèvement sur toutes les primes en faveur de la Caisse des Invalides de la marine, fixé à 4 % par la loi de 1893, était remplacé par un prélèvement double, d'une part de 5 % sur les primes à la navigation et compensations d'armement au profit de tous les inscrits maritimes, d'autre part de 6 % sur tous les encouragements à la construction et à la navigation, dont les 2/3 au bénéfice de la Caisse de Prévoyance des marins et 1/3 au profit de la Caisse des Invalides.

L'article 6 accordait aux propriétaires de vapeurs de construction française un *droit d'option*, pour chaque voyage, entre la compensation d'armement et la prime à la navigation.

L'institution de la compensation d'armement et le relèvement de la prime allouée aux vapeurs devaient imposer au Trésor de lourdes charges. Pour les déterminer de façon précise, nous rappelons qu'on crut devoir limiter, dans l'article 7, le maximum du tonnage primé à 600.000 tonneaux, dont 100.000 tonneaux de navires à voiles, 200.000 tonneaux de vapeurs de construction étrangère et 300.000 tonneaux de vapeurs de construction française.

D'autre part, toujours dans le même but, le crédit destiné au paiement des primes à la navigation et des compensations d'armement fut limité au chiffre global de 150 millions, dont 15 millions seulement devaient servir à payer les primes pour l'exploitation des voiliers (3).

(1) Ceci pour tenir compte des frais généraux, qui sont proportionnellement moins élevés pour les navires de fort tonnage, mais c'était encourager nos armateurs à commander de petits bâtiments, au moment où les marines étrangères possédaient déjà des vapeurs de 18.000 tonneaux.

(2) Cette disposition, défavorable aux grands voiliers, visait à décourager la construction de ces navires qu'avait beaucoup trop favorisée la législation précédente.

(3) V. Léon BAZIN, ouv. p. 35 et 36, et René VERNEAUX, ouv. cité, t. I. p. 95.

Ces deux limitations, entachées d'erreur et sans corrélation entre elles, devaient entraîner l'échec rapide de la loi. Dès que les intéressés s'aperçurent, au milieu de décembre 1902, qu'il eût fallu 238 millions de crédit au lieu de 150 pour primer tout le tonnage indiqué, ils s'empressèrent de prendre rang et c'est ainsi que, dès le 20 décembre 1902, le crédit ouvert était épuisé par un tonnage total de 273.221 tonneaux, au lieu des 600.000 prévus.

Comme, d'autre part, notre flotte de commerce perdait chaque année 60.000 tonneaux environ par suite d'événements de mer, d'accidents ou de ventes, à l'expiration des 12 années imparties comme durée à la loi, la perte totale aurait atteint, pour notre pavillon, $60.000 \times 12 = 720.000$ tonneaux, moins 273.000 tonneaux (de remplacement) = 447.000 tonneaux (1).

Si nous voulions éviter la disparition de notre marine marchande et l'obligation de payer aux pavillons étrangers un fret considérable, représentant autant d'argent perdu pour nos nationaux, il fallait promptement substituer une législation nouvelle à celle de 1902. Pour en élaborer les bases, nous avons indiqué, dans notre chapitre 1^{er} de la construction, qu'une commission fut nommée au ministère du Commerce par décret du 5 novembre 1903. Après plusieurs mois d'études, cette commission elabora un projet qui passa, presque en entier, dans la loi du 19 avril 1906.

ENSEMBLE DES MOUVEMENTS DE LA NAVIGATION DE CONCURRENCE
DANS NOS PORTS (ENTRÉES ET SORTIE RÉUNIES) DE 1902 A 1907 (2).

ANNÉES	Tonnage des navires français	Tonnage des navires étrangers	Tonnage total	Proportion du tonnage français
	tonneaux nets	tonneaux nets	tonneaux nets	p. 100.
1902	9.283.842	22.818.483	32.102.325	28.92
1906	9.426.046	24.182.636	33.608.482	28.05
1904	9.661.987	24.564.920	34.226.207	28.23
1905	11.157.022	26.763.018	37.920.100	29.40
1906	11.227.880	30.452.444	41.679.324	26.94
1907	11.382.883	34.220.400	45.603.283	24.96

(1) V. G. LECARPENTIER, *Commerce maritime et Marine marchande*, p. 66 et LÉON BAZIN, *ouv. précit.*, p. 38.

(2) D'après, le Tableau général du Commerce et de la Navigation de la France, t. II.

Une preuve à posteriori de la réalité du péril qu'on a voulu déjouer par cette loi est donnée par le tableau précédent. On y voit le pourcentage de la part de notre pavillon dans nos ports se maintenir aux environs des mêmes chiffres jusqu'à 1905, puis baisser brusquement en 1906 et 1907, parce qu'il fallut un certain temps avant que n'agisse la loi nouvelle.

VIII. La loi du 19 avril 1906. — En la votant, le législateur s'est proposé seulement de faire une bonne loi de transition, exempte des principaux défauts qui avaient entaché les précédentes. Il ne lui a pas échappé que le régime de protection directe était mauvais en soi, parce qu'il favorisait l'apathie, au lieu de pousser à l'effort. Mais la situation de notre marine marchande était telle à ce moment, nous venons de le voir, que l'Etat devait encore la soutenir, s'il ne voulait pas la voir disparaître.

La répartition des subsides a été faite, toutefois, de façon très différente. Désormais, les intérêts des constructeurs et des armateurs ont été nettement séparés. Les constructeurs ayant reçu, nous l'avons vu, une prime leur permettant de produire aux mêmes prix que l'étranger, l'ancienne prime à la navigation a été supprimée et la compensation d'armement, seule maintenue, a tendu à absorber les charges administratives supportées par les navires.

La compensation a été accordée à tout bâtiment de mer, vapeur ou voilier, de construction française ou étrangère, d'au moins 100 tonneaux, armé sous notre pavillon pour le long-cours ou le cabotage international et a été fixée, par jour d'armement administratif, aux taux suivants :

1° NAVIRES A VAPEUR :

0 fr. 04	par tonneau	jusqu'à 3.000 tonneaux
0 fr. 03	—	en sus entre 3001 et 6.000 tonneaux
0 fr. 02	—	à partir de 6.001 tonneaux.

2° NAVIRES A VOILES :

0 fr. 03	par tonneau	jusqu'à 500 tonneaux
0 fr. 02	—	en sus entre 501 et 1000 tonneaux
0 fr. 01	—	à partir de 1001 tonneaux.

La compensation a été stipulée payable à chaque navire jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de douze ans. Les navires cons-

truits à l'étranger n'y ont eu droit qu'à la condition d'avoir été francisés avant l'âge de deux ans.

Pour éviter d'encourager le séjour prolongé dans les ports, l'article 5 de la loi de 1906 a limité le droit à la compensation, aux navires qui justifieraient, par jour d'armement administratif, d'un parcours moyen variable d'après la vitesse réalisée aux essais en demi-charge et ainsi déterminé :

90 milles pour une vitesse de 14 nœuds et au-dessus	
85 — — — — — 12 à 14 nœuds	
65 — — — — — 11 à 12 —	
55 — — — — — 9 à 11 —	
35 — — — — — pour les navires à voiles.	

Une réduction de 15 % de la compensation a été imposée aux navires ayant réalisé aux essais une vitesse comprise entre 9 et 10 nœuds et aucune allocation n'a été accordée aux navires qui n'ont pas atteint aux essais la vitesse de 9 nœuds. Par contre, des majorations de la compensation de 10, 20 et 30 % ont été accordées aux navires ayant réalisé aux essais une vitesse de 14, 15 et 16 nœuds, pour tenir compte du fort accroissement de dépenses entraîné par l'augmentation de vitesse.

En outre, soucieux de ne pas favoriser la navigation sur lest, le législateur de 1906, reprenant une disposition de la loi de 1906, n'a ouvert le droit à la compensation qu'aux navires ayant transporté, depuis leur départ jusqu'à leur retour dans un port de France, une quantité de marchandises représentant une partie déterminée de leur jauge sur une certaine portion du parcours (le tiers au moins de la jauge nette sur le tiers au moins du parcours, pour le droit à 90 % de la compensation et la moitié de la jauge sur la moitié du parcours, pour le droit à la totalité).

A cet égard, on a fait remarquer que la loi eut, peut-être, mieux protégé les intérêts du commerce français en général, si elle avait imposé également, comme devait le faire la loi espagnole du 14 juin 1909, un certain pourcentage (30 % par exemple du chargement) qu'il aurait fallu composer par des marchandises françaises de la métropole ou des colonies (1).

La remarque est séduisante à première vue, mais si l'on réfléchit au caractère nettement *international* du trafic maritime, on est d'avis, au contraire, que toute obligation imposée à notre marine de composer, en partie, ses chargements de marchandises

(1) V. n° spécial O bis de la Ligue Maritime, avril 1920, p. 9 et 10.

françaises, ne pourrait que nuire à sa prospérité. L'exemple de la marine marchande britannique est caractéristique à cet égard. En 1913, elle transportait 180 millions de tonnes de marchandises, alors que tout le commerce extérieur de la Grande-Bretagne ne dépassait pas 150 millions de tonnes et se faisait, pour 40 % environ, sous des pavillons étrangers. La marine britannique servait donc le commerce de bien d'autres pays que l'Angleterre.

D'ailleurs, les transports internationaux ont pris, depuis un quart de siècle, une telle intensité qu'il serait, en fait, impossible de les réserver à des pavillons déterminés. On doit, sans doute, faire en sorte qu'un fort courant de marchandises nationales passe sous le pavillon national. L'intérêt du commerce et celui de la marine marchande le commandent, nous le verrons, à un égal degré. Mais il ne saurait s'agir d'une contrainte à imposer à l'armement, qui a besoin de pouvoir charger, en toute liberté, les marchandises qui se présentent étrangères ou françaises, en prenant ainsi sa part du trafic international.

En ce qui concerne la flotte de *grands voiliers* construits sous le régime de la loi de 1893, la loi de 1906, pour les maintenir sous notre pavillon, a cru devoir leur allouer, pendant trois années à compter du moment où ils auront cessé de bénéficier de la loi de 1893, une compensation d'armement fixée à 0 fr. 03 par tonneau de jauge brute totale et par mois d'armement administratif. Cette compensation a été, toutefois, subordonnée à la condition que ces navires aient été francisés avant le 1^{er} décembre 1901 et qu'ils aient transporté, sur les deux cinquièmes au moins de leur parcours, une quantité de marchandises représentant au moins les deux tiers de leur jauge nette.

La disposition ainsi édictée a été étendue depuis, par la loi du 28 février 1912, à tous les voiliers imputables à la législation de 1893, jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de 17 ans, à la condition que leurs équipages soient payés à un taux au moins égal à celui couramment pratiqué dans les ports français sur les voiliers de commerce de la même catégorie. Cette disposition nouvelle n'était favorable qu'en apparence aux équipages, en ce qu'elle incitait les employeurs à niveler les salaires par en bas et à s'abstenir des relèvements exceptionnels les plus justifiés (1).

Les retenues opérées jusque-là sur les primes en faveur des institutions d'assistance aux gens de mer ont été remplacées par

(1) V. LÉON BAZIN, *ouv. cité*, p. 200.

des crédits équivalents inscrits au budget du Ministère de la Marine. Ainsi l'armement et la construction n'ont plus reçu les sommes qu'ils devaient restituer en partie et l'axiome bien connu « Donner et retenir ne vaut » a cessé, ici, d'être violé.

Une durée de douze ans a été fixée à la loi (art 14). Celle-ci a donc cessé d'exister le 19 avril 1918. Mais, comme tous les navires français, jusqu'à cette dernière date, doivent bénéficier pendant douze ans, de la compensation d'armement, c'est seulement le 19 avril 1930 que les derniers versements, en exécution de la loi, s'effectueront.

La loi de 1906, envisagée dans ses résultats, a été la moins mauvaise de nos lois sur les primes. Nos armateurs, libres d'acquérir leurs navires à l'étranger, mais certains de les obtenir en France aux mêmes prix, se sont trouvés allégés des lourdes charges d'amortissement que leur imposaient, jusque-là, les hauts-prix de nos chantiers.

L'Etat, d'autre part, en payant plus tôt sous la forme de primes à la construction plus fortes, a pu accorder, ensuite, moins à l'armateur sous la forme des compensations d'armement, tout en lui rendant un service égal (1).

ENSEMBLE DES MOUVEMENTS DE LA NAVIGATION DE CONCURRENCE
DANS NOS PORTS (ENTRÉE ET SORTIE RÉUNIES) DE 1907 A 1913 (2).

ANNÉES	Tonnage des navires français	Tonnage des navires étrangers	Tonnage total	Proportion du pavillon français
	tonneaux nets	tonneaux nets	tonneaux nets	p. 100
1907	11.382.883	34.220.400	45.603.283	24.96
1908	12.341.224	35.439.742	47.780.966	25.81
1909	12.614.087	36.141.863	48.755.950	25.87
1910	13.007.208	37.595.812	50.603.020	25.70
1911	13.787.291	38.604.427	52.341.718	26.25
1912	14.258.234	39.736.665	53.994.899	26.60
1913	15.781.395	44.836.979	60.618.374	26.03

L'armement a fait seulement remarquer que, depuis 1905, date d'élaboration de la loi, de nouveaux textes législatifs, notamment la loi de 1907 sur la sécurité de la navigation, ont augmenté les

(1) V. LÉON BAZIN, *Comment défendre notre Marine marchande*, p. 25.

(2) D'après le Tableau général du Commerce et le Navigation de la France, tome II.

charges de l'armement et les ont fait dépasser les allocations accordées. Un tel grief, sans atteindre l'économie même de la loi, montrait ce qu'avait d'erroné le principe même des primes et combien il valait mieux pouvoir y renoncer.

On ne saurait, cependant, oublier l'accroissement de 400.000 tonneaux, soit un cinquième, qu'a subi notre flotte marchande de 1906 à 1914, surtout quand on observe que, dans les quarante années antérieures, cette même flotte avait plutôt un peu diminué (1). Sans doute les chiffres du tableau précédent prouvent que, dans les sept premières années d'application de la loi de 1906, notre pavillon a transporté une proportion insuffisante de notre trafic de mer. Mais, même à cet égard, un léger progrès se remarquait et l'on pouvait, sans la guerre, escompter qu'il se développerait d'une façon lente mais continue.

IX. *Appréciation d'ensemble sur le régime des subsides directs à la navigation.* — D'abord, qu'a coûté ce régime au trésor ? Si nous consultons les renseignements officiels publiés par le Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande, nous trouvons les chiffres ci-après (2).

Loi du 29 janvier 1881	91.039.470 francs
Loi du 30 janvier 1893	260.766.218 —
Loi du 7 avril 1902	120.219.542 —
Loi du 19 avril 1906	39.515.526 —
Loi du 28 février 1912	7.038.273 —
(jusqu'au 31 décembre 1914)	
TOTAL	518.579.029 francs

On voit que les encouragements financiers alloués à notre armement, en 33 années, ont atteint un peu plus d'un demi-milliard de francs, dont la moitié en vertu de la seule loi de 1893. C'est seulement à partir de la loi de 1906, que les subsides ont été accordés avec plus de mesure et de discrétion. Toutefois, si le montant des subsides mérite d'être connu, il importe bien davantage de savoir quelle fut l'efficacité de ces encouragements.

En ce qui touche les primes allouées en exécution des lois de 1881, 1893 et 1902, leur échec est des plus marqués et il est

(1) Voir *La Marine marchande*, conférence de M. de Rousiers au Comité national d'études sociales et politiques, p. 13 in fine.

(2) Cf. *Renseignements sur la législation et la réglementation des marines marchandes étrangères*, annexe 5, p. 623.

aisé d'en découvrir la cause dans les imperfections des lois qui les concédaient. Est-ce prétendre que le caractère artificiel des encouragements directs n'était pour rien dans les mauvais résultats obtenus? Bien loin de là; Pierre Baudin, l'un des rapporteurs de la loi de 1906, a reconnu lui-même (1) que l'octroi de subventions directes d'une protection aveugle, ne saurait résoudre le problème de la marine marchande et, en raison pure, une pareille opinion est indiscutablement juste.

Dans la réalité, il en est autrement que dans le raisonnement. On doit reconnaître que l'industrie de l'armement, par le milieu même où elle s'exerce : l'étendue des mers ouverte à tous, est beaucoup plus difficile à protéger que les industries à terre. Pour celles-ci, les droits de douane ont, depuis longtemps, démontré leur efficacité, si tous leurs effets ne furent pas également heureux. Pour aider les marines marchandes dans leur lutte contre la concurrence de tous les pavillons, il est apparu nécessaire à certains moments et dans bien des pays, d'allouer à l'armement une aide toute *artificielle* et qui, par là même, n'était pas sans danger.

Ce fut le cas chez nous de 1881 à 1914. Au début et jusqu'en 1906, la protection a été maladroite, mal calculée et, en général, trop forte, d'où son insuccès. Au contraire, à partir de 1906, les subsides ont été distribués avec plus de modération. Ils n'ont plus été des primes, mais de bien faibles compensations d'armement, qui ne payaient même pas les gages de l'équipage. Ainsi, l'armateur ne pouvait armer ses navires dans l'unique ou principal but de toucher la compensation. Il fallait qu'il fasse preuve d'initiative et d'intelligence, qu'il cherche le trafic rémunérateur. Le législateur en l'aidant, lui avait d'ailleurs laissé sa complète liberté d'action et, conçu et appliqué de cette façon, l'encouragement à l'armement ne pouvait conduire à de mauvais résultats.

En 1914, après sept années d'expérience de ce régime, notre Marine marchande était en progrès faible encore, mais certain. La guerre et la perturbation économique qui en a été la conséquence, nous a fait renoncer à toute espèce d'aide à la marine marchande. Toutefois, rien ne dit qu'un jour nous ne jugerons pas opportun de l'aider de nouveau. Il est, sans doute, préférable de ne pas accorder à l'armement, pas plus qu'à la construction navale, des subsides, primes ou compensations artificiels, qui ne seront

(1) Cf. Rapport parlem. Chambre 1905, n° 2557, p. 99.

jamais que des *remèdes* et nous indiquerons comment il est possible d'aider l'armement maritime par d'autres voies.

Il convient, toutefois, d'envisager toutes les éventualités. Il se peut que les moyens, aujourd'hui préférés par nous, ne donnent pas, dans l'application qui en sera faite, tous les effets attendus et nécessaires. Et, dans cette hypothèse, dont nous souhaitons qu'elle ne se réalise pas, nous ne pouvons nous défendre d'estimer qu'il y aurait quelque chose de plus funeste que d'allouer de nouveaux et faibles subsides aux armateurs : ce serait de ne pas assurer *l'égalité du traitement* de la marine marchande française avec les marines rivales des autres pays.

CHAPITRE II

LA NAVIGATION SUBVENTIONNÉE AVANT 1914 ET SES CHARGES DANS LES ANCIENS ET DANS LES NOUVEAUX CONTRATS

Entre 1842 et 1875, à la suite des progrès énormes réalisés, dans les moyens de transports terrestres et maritimes, par l'emploi de la vapeur, le commerce international prit le développement prodigieux que l'on sait. En même temps se développa le goût du public pour les voyages, pour le tourisme sous toutes ses formes, et la France, devenue la seconde Puissance coloniale du monde, pouvait, moins qu'une autre, s'abstenir de prendre part à l'immense activité dont la mer était devenue le théâtre. Ne nous fallait-il pas assurer les transports de nos dépêches, communiquer avec nos possessions lointaines, entretenir des relations suivies avec les pays étrangers amis, fournisseurs ou clients de la France ?

Au cours d'une première période qui s'étendit de 1830 à 1850, l'Etat crut pouvoir exploiter lui-même, directement, les services maritimes réguliers et rapides dont nous ne pouvions nous passer. L'expérience de gestion directe des services maritimes postaux, ainsi tentée, aboutit financièrement à un désastre. C'est alors qu'en 1851, on prit le parti de faire gérer ces services par des Compagnies concessionnaires, moyennant l'allocation à ces compagnies de *subventions postales*.

Les subventions ainsi distribuées, qui ont précédé les *primes*, n'ont pas eu du tout le même caractère. Les Compagnies d'armement qui les ont touchées n'ont pas reçu, par elles, une aide sans contre-partie, comme dans le cas des subsides directs que nous avons étudiés. Elles ont été simplement indemnisées avec équité, pour les lourdes obligations qui leur ont été imposées dans les conventions et pour les déficits encourus dans l'exploitation de lignes d'une très haute utilité publique, mais d'un intérêt commercial nul.

L'importance de la navigation subventionnée ressortira du simple exposé des régimes divers qu'a connus cette navigation chez nous, de la détermination de la nature des conventions postales et, davantage encore, d'une revue rapide des différents réseaux de lignes auxquelles s'appliquent ces conventions. L'énumération des charges nombreuses imposées aux compagnies concessionnaires des lignes et l'indication des avantages concédés en compensation, achèveront d'éclairer sur une navigation dont on sait la charge qu'elle impose au Trésor, mais dont on ignore trop les multiples et coûteuses exigences.

I. L'exploitation directe des lignes postales par l'Etat. — Avant de tenter d'exploiter les lignes postales par lui-même, l'Etat passa, en 1827 et en 1829, de petites conventions à court terme, pour assurer des communications périodiques avec l'Amérique centrale. Le service était mensuel, avec départ de Bordeaux pour la Martinique, Haïti et Vera-Cruz. Mal organisé, il ne donna pas satisfaction et c'est alors que l'on crut devoir recourir au système de l'exploitation directe, qu'employait déjà l'Angleterre.

Pour satisfaire aux besoins du Corps expéditionnaire d'Algérie, au début de la conquête, en 1830, un service de paquebots fut créé en régie directe, et, à partir de 1834, les navires de ce service furent autorisés à transporter des passagers civils et des produits du commerce, dans la limite de la place disponible. Quelques mois plus tôt, en 1833, la France venait de s'entendre avec l'Angleterre pour organiser, également en régie directe, un service régulier entre Calais et Douvres assuré 6 fois par semaine.

Enfin, au moment où l'Angleterre renonçait à l'exploitation par l'Etat pour s'adresser à l'industrie privée, la loi du 2 juillet 1833 vint accorder à notre gouvernement les crédits nécessaires pour la construction et l'exploitation de dix paquebots destinés à assurer les relations de la France et avec les échelles du Levant et l'Egypte. Ces paquebots, entrés en service à partir de 1837, « arborèrent la flamme de guerre, furent commandés par des officiers de la marine militaire et ne prirent que des passagers et des dépêches, à l'exclusion de toute marchandise (1) ». C'est seulement un peu plus tard qu'une ordonnance royale leur accorda la faculté de transporter les objets précieux.

(1) Cf. LÉON BOYER, *Des conventions conclues entre l'Etat et les Compagnies françaises de navigation, pour l'exploitation des services maritimes d'intérêt général*, p. 67.

Ces services réguliers et postaux furent dirigés avec une grande expérience nautique, mais avec un médiocre souci de l'économie et des intérêts du commerce (1). Aussi, comme les services étrangers analogues, entraînent-ils des pertes pour le Trésor. Au lieu des 158.000 francs de bénéfices nets annuels escomptés à leur création, chaque exercice se solda par un déficit moyen approchant 3.000.000 de francs. Le transport même des marchandises autorisées nuisait à la navigation commerciale, sans procurer à l'Etat un profit sérieux. En 1849, douze années après le début de l'exploitation, le déficit total dépassait 37 millions de francs, sans compter les 12 à 15 millions qu'il allait falloir consacrer au renouvellement de la partie du matériel hors d'usage. De tels résultats ne pouvaient qu'inciter à l'abandon du système étatiste (2).

Dès 1851, une Commission fut instituée au Ministère des finances pour examiner la situation de nos services maritimes postaux. Dans le rapport rédigé au nom de la Commission, il fut reconnu que « l'industrie des transports n'est, pas plus qu'une autre, une industrie *passive* ; qu'au lieu d'attendre les marchandises, elle doit les faire arriver par les mille canaux de l'industrie privée ». Il était ajouté que « la responsabilité qui incombe au roulage des mers, la mobilité indispensable des tarifs, l'étude des convenances propres à chaque commerce, exigent une complète liberté d'action et, par conséquent, l'abandon de l'exploitation en régie (3). »

II. Comment nous sommes arrivés au régime des conventions.

— Le système de l'exploitation des lignes postales par l'Etat s'était avéré le pire dans l'application. Il restait à choisir, pour le remplacer, entre le procédé de l'adjudication publique et celui des traités de gré à gré ou des conventions.

Pour tous les contrats de peu d'importance, passés au nom de l'Etat, le procédé de l'*adjudication* est incontestablement celui qui présente le plus d'avantages. Il permet de traiter au prix le plus bas de ceux offerts, place les fonctionnaires appelés à intervenir, à l'abri de tout soupçon de partialité, assure enfin à tous les concurrents un traitement égal.

Mais ces avantages deviennent illusoires, ou même n'existent

(1) Une dépêche, souvent citée, émanée d'un lieutenant de vaisseau commandant l'un des paquebots, est suggestive quant à l'esprit qui présidait à l'exploitation. L'officier y disait en substance : « Nous avons fait une traversée d'autant plus agréable que nous n'avions à bord ni un passager ni un colis. »

(2) V. René VERNAUX, ouv. cité, t. I, p. 104.

(3) Cf. Ambroise COLIN, ouv. cité, p. 283.

plus, dans le cas des contrats maritimes. Pour soumissionner ici, il faut, en effet, posséder, à la fois, des capitaux considérables, un personnel expérimenté et des navires coûteux. Dans un pays comme le nôtre, où l'industrie de l'armement est concentré en peu de mains, on risquait de ne pas trouver, ou de trouver difficilement, des concurrents (1).

En Angleterre, où prospère une grande industrie de l'armement, les services de vitesse et de luxe *moyens* ont pu faire l'objet d'un appel public à la concurrence, puisqu'il y avait dans le pays des entreprises assez nombreuses, capables d'assurer ces services. Mais les services de grand luxe et de forte vitesse ont tous fait l'objet *de traité de gré à gré* et c'est également à ce genre de contrat que l'Allemagne a recouru, quand elle a concédé ses grandes lignes maritimes.

En France, aurions-nous voulu en appeler à la concurrence, qu'aussitôt des ententes entre les prétendus concurrents se seraient produites et auraient faussé les prix de soumission. Il faut remarquer, au surplus, qu'il est conforme à l'intérêt du pavillon que les services ne changent pas de mains, que les mêmes Compagnies continuent d'assurer l'exploitation avec l'appoint de leur clientèle et l'avantage de leur expérience.

Nous avons donc suivi la voie la plus indiquée, voire même la seule possible pour nous, en concédant l'ensemble de nos lignes d'intérêt général à des Compagnies de navigation, par des traités de gré à gré ou conventions constamment renouvelés entre les mêmes parties. Des cahiers des charges très détaillés ont accompagné les contrats et chaque convention a fait l'objet d'une loi portant approbation des dispositions financières adoptées (2).

III. La nature juridique des conventions maritimes postales et les conséquences qui en découlent. — En concluant ces contrats, l'Etat a voulu essentiellement obtenir, à moins de frais, tous les avantages qu'il avait vainement recherchés en exploitant lui-même.

C'est dire que, chez nous comme en Allemagne, les conventions

(1) Le fait a été vérifié, comme on le verra plus loin, quand nous avons voulu adjuger les services de la Corse.

(2) Les conventions maritimes postales ont ressorti d'abord au Ministère des Finances. Elles ont passées ensuite, en 1879, à celui des Postes, pour être centralisées enfin, et plus logiquement, en 1913, au Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande.

maritimes ont été inspirées, avant tout, par *l'intérêt public*, et c'est impliquer le classement de ces contrats, en droit, dans la catégorie des marchés de service public. L'idée de service public est d'ailleurs éveillée ici très nettement par la *continuité* et la *régularité* du service, par le fait qu'il est rendu au public et qu'il répond à un *intérêt général*.

Cette opinion, que la doctrine a fait sienne (1), a été adoptée aussi, tout au moins implicitement, par la jurisprudence. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 3 août 1917, a rejeté une requête de la compagnie des Messageries Maritimes, portant demande de remboursement de sommes engagées pour l'exécution de services dictés par des nécessités supérieures issues de l'état de guerre.

La haute juridiction administrative a fait précéder le rejet de ces motifs que « le Ministre, en prescrivant, d'abord et par mesure générale, à la Compagnie requérante, de même qu'à toutes les Compagnies, de suspendre, jusqu'à nouvel ordre, l'exécution de son exploitation, avait exercé ses pouvoirs de police de la navigation, mais ne l'avait jamais autorisée, ainsi qu'elle le soutenait à tort, à cesser ces services dans les conditions prévues à l'art. 97 du cahier des charges... que la Compagnie ne pouvait prétendre que le contrat n'était plus susceptible d'exécution, puisque les conditions de l'exploitation de ses services en temps de guerre, avait été prévues et réglées dans le même texte ».

En rejetant, en conséquence, la requête formulée, le Conseil d'Etat a estimé, toutefois, que la Compagnie pouvait adresser à l'Administration des *demandes d'indemnités*, basées sur les clauses du cahier des charges et aussi sur les conditions exceptionnelles imposées par l'Etat, pendant la guerre, pour l'exécution du service.

Dans l'arrêt dont nous venons de résumer les dispositions essentielles, il n'a pas été déclaré en propres termes que les conventions maritimes postales sont des *marchés du service public*. Mais, sans le dire expressément, on ne pouvait le laisser plus clairement entendre. En effet, si ces contrats n'avaient point présenté ce caractère, l'Etat n'aurait pu être reconnu fondé à exercer des droits et prérogatives inhérents à la puissance publique et devant lesquels devaient céder les intérêts particuliers des compagnies.

(1) Cf. Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 7^e édition, p. 12 à 14. et JÈZE, *Le Régime juridique des contrats du service public* art. dans la *Revue du Droit public*, 2^e fas., 1918, visé dans l'op. cit. de Léon Boyer, p. 205.

Du classement des conventions maritimes dans la catégorie des marchés du service public, découlent des conséquences importantes qu'on peut ramener à quatre :

1° En droit civil, l'événement qui rend l'exécution d'un contrat très difficile ou très onéreuse, n'est jamais considéré comme un cas de force majeure. Dans le cas des contrats maritimes postaux, il en est différemment, et la jurisprudence administrative a reconnu, aux concessionnaires d'un marché de cette nature, le droit à une indemnité ou à une compensation quand un événement exceptionnel, non susceptible d'être prévu lors de la conclusion du marché, vient en troubler gravement l'économie.

2° Dans le cas de conventions maritimes postales, l'Administration, à moins de clause contraire, peut mettre fin au contrat à un moment quelconque et par sa volonté unilatérale. La sauvegarde de l'intérêt public le veut ainsi. Il en serait autrement, si l'Etat n'avait qu'un intérêt privé à faire valoir.

3° L'interprétation des clauses du marché et l'application des pénalités sont du ressort de l'Administration, qui prend seule les décisions et les exécute, le concessionnaire entendu. A celui-ci est seulement laissée la faculté de former un recours contre les décisions. Il est donc toujours demandeur dans l'instance.

4° L'Administration est libre de modifier les conditions du marché, par exemple de supprimer des escales ou d'en ajouter de nouvelles, de changer la fréquence des voyages, sauf le droit, pour le concessionnaire, d'obtenir une indemnité proportionnée aux charges nouvelles imposées (1).

Ces conséquences du caractère d'intérêt public présenté par les conventions maritimes, confirment qu'il faut voir, dans ces contrats, des *marchés de service public*. C'est le point de droit précisé. Quant au point de fait, à l'importance pratique des contrats maritimes postaux, rien ne saurait mieux les faire ressortir que des renseignements succincts sur nos différents réseaux de lignes subventionnées.

IV. Nos divers réseaux de lignes subventionnées. — 1° Réseau d'Orient et d'Extrême-Orient. — C'est ce réseau qui a fait l'objet de notre première grande convention, celle du 28 février 1851 passée par l'Etat avec la Compagnie des Messageries nationales (2) et

(1) Cf. LÉON BOYER, *ouv. cit.*, p. 205 et 206.

(2) Devenue deux années plus tard, en 1853, la *Compagnie des Services Maritimes des Messageries Impériales* et, à partir de 1871, la *Compagnie des Messageries Maritimes*.

approuvée par la loi du 8 juillet 1851. Cette convention devait être ensuite successivement prorogée ou renouvelée entre les mêmes parties en 1886, 1894, 1911, 1920.

Le contrat, dont le champ se limitait au début à la Méditerranée orientale, prévoyait trois services directs : Marseille-Malte, Marseille-Constantinople, Marseille-Alexandrie, avec une ligne annexe, de Constantinople à Alexandrie, desservant la Syrie.

Ces services ont été appelés à prendre, momentanément, une grande importance, lors de la guerre de Crimée, en 1854-1855. Par eux, quatre-vingt cinq mille hommes et 12.500 tonnes de matériel de guerre furent transportés, partie à Sébastopol et partie en Algérie, sans entraver aucun trafic commercial. Pendant la campagne d'Italie, en 1859, ce sont eux encore qui permirent d'établir entre Marseille et Gênes un service temporaire de correspondances et de transports de troupes (1).

Le réseau des lignes desservant la Méditerranée orientale a compris, à dater de l'entrée en vigueur du cahier des charges annexé à la convention du 11 juillet 1911, c'est-à-dire à compter du 22 juillet 1912 : trois voyages toutes les deux semaines, avec, à l'aller et au retour, les itinéraires suivants :

1^o Marseille, Naples, le Pirée, Smyrne, Dardanelles, Constantinople, Smyrne, Vathy ou Rhodes alternativement et Beyrouth.

2^o Marseille, Alexandrie, Port-Saïd, Jaffa et Beyrouth, sans l'escale de Jaffa au retour.

3^o Marseille, Alexandrie, Port-Saïd et Beyrouth et, au retour, escale à Jaffa.

En mettant à part la tâche militaire que les circonstances leur ont fait remplir, ces services ont eu, avant tout, un but politique, et nous ne pouvons douter qu'ils ne l'aient pleinement atteint, après avoir vu nous-mêmes, de quel incomparable prestige, la France jouit dans tout l'Orient.

En ce qui touche l'*Extrême-Orient*, c'est en 1860, au moment de l'occupation de la Cochinchine, après l'expédition de Chine, que le Gouvernement français s'est préoccupé d'établir des relations régulières avec les ports de ces régions. Il le devait d'autant mieux que, dès cette époque, notre trafic commercial avec l'Indo-Chine et la Chine atteignait chaque année un chiffre élevé, supérieur à 500 millions de francs (2).

Une convention fut conclue le 22 avril 1861 avec la compagnie

(1) V. René VERNEAUX, *ouv. cit.*, t. I, p. 166.

(2) Cf. Léon BOYER, *ouv. cit.*, p. 70.

des Messageries Impériales, pour la création d'une ligne partant de Suez et desservant les ports de l'Hindoustan, de la Cochinchine, des Indes hollandaises et de la Chine. Les relations directes avec la France étaient assurées par la liaison de la nouvelle ligne avec les services de la Méditerranée, après un transit terrestre de Suez à Alexandrie.

A cette ligne s'ajoutaient bientôt deux lignes annexes : celle de la Réunion et de Maurice en 1864, et celle du Japon en 1866. Enfin, après le percement de l'isthme de Suez, la Compagnie des Messageries put reporter, de Suez à Marseille, la tête de ligne de son réseau d'Extrême-Orient et inaugurer, le 23 juillet 1870, un nouvel itinéraire avec service bi-mensuel.

Le réseau d'Extrême-Orient, tel qu'il a été prévu, dans la convention de 1911, a compris, à *l'aller et au retour* :

1° Un voyage toutes les deux semaines entre Marseille, Port-Saïd, Colombo, Singapoor, Saïgon, Hong-Kong, Shanghai, Kobe et Yokohama.

2° Un voyage toutes les quatre semaines entre : Marseille, Port-Saïd, Djibouti, Colombo, Singapoor, Saïgon, Tourane et Haïphong.

3° Un voyage, également toutes les quatre semaines, entre : Colombo, Pondichéry et Calcutta, pour desservir nos comptoirs de l'Inde.

En 1882, aux termes d'une convention du 15 janvier 1881, une nouvelle grande ligne de vitesse fut créée par la compagnie des Messageries Maritimes. Le départ avait lieu de Marseille pour la Nouvelle Calédonie par Mahé des Seychelles, La Réunion, Maurice et le sud de l'Australie. Ce service rapide était destiné, à la fois, à desservir notre colonie du Pacifique et à concurrencer la ligne anglaise sur Melbourne et Sydney (1). Il ne réussit pas, les passagers, anglais d'origine pour la plupart, préféraient les navires portant leur pavillon, et le trafic marchandises australien n'empruntait pas davantage notre ligne.

Le service dut être modifié : rendu moins rapide, il passa désormais par le nord de l'Australie et comprit, en 1911, un voyage toutes les quatre semaines, à l'aller et au retour, entre Marseille, Port-Saïd, Colombo, Batavia, Nouméa, Brisbane et Sydney, plus un voyage annexe, également toutes les quatre semaines, entre Nouméa, les Nouvelles-Hébrides et retour à Nouméa, avec touchées aux points intermédiaires, suivant les besoins du trafic.

(1) V. LÉON BOYER, *ouv. cit.*, p. 71.

De la ligne d'Australie se détacha, dès 1885, une *ligne annexe* sur Madagascar et la Côte orientale d'Afrique. Deux ans plus tard, le service devint *direct* de Marseille et comprit deux départs toutes les quatre semaines, l'un sur Port-Saïd, Djibouti, Monbassa, Zanzibar, Mayotte, Majunga, Nossi-Bé, Diégo-Suarez, Tamatave, la Réunion et Maurice, l'autre sur Port-Saïd, Djibouti, Aden, Mahé des Seychelles (facultatif), Diégo-Suarez, Sainte-Marie, Tamatave, La Réunion et Maurice.

Notre service de l'Extrême-Orient et notre ligne de Madagascar ont rendu des services en permettant le transport rapide de nos corps expéditionnaires de Madagascar et de Chine et, en période calme, en transportant des soldats, des fonctionnaires, des approvisionnements, du numéraire dans nos possessions lointaines. Ce fut là leur rôle militaire et administratif ; quoique important, il ne peut se comparer aux conséquences produites par ces services dans le *domaine économique*.

En 1860 les 4/5^e des soies d'Extrême-Orient allaient à *Londres* pour être réexpédiées sur le continent : nos lignes postales d'Indo-Chine ont provoqué le déplacement de ce trafic et le transfert, à *Lyon*, du marché des soies. Dans le même temps, et toujours grâce à ces lignes, nos produits se sont répandus en Chine et au Japon, des banques françaises ont ouvert là-bas des succursales et notre influence a grandi dans ces pays. A son tour, la ligne de Madagascar n'a pas eu des effets moins heureux : elle a fait passer aux trois-quarts entre nos mains le trafic de la grande île accaparé, autrefois, par les Anglais et les Allemands.

2^o *Réseau de l'Atlantique*. — Dès les premières applications de la machine à vapeur à la navigation, il apparut opportun d'organiser un service régulier sur les Etats-Unis, pour intensifier nos échanges avec eux et prendre part à l'augmentation, de plus en plus considérable, des facultés productrices de ce grand pays.

Des appels successifs aux soumissionnaires furent faits sans résultats entre 1840 et 1849, parce que l'entreprise était considérée, alors, comme trop aléatoire, malgré les tolérances du cahier des charges. Enfin en 1858, la Société Marziou accepta d'organiser les services, mais il lui fallut un délai et, dans l'intervalle, M. Péreire fonda la Compagnie Générale Maritime (devenue depuis la Compagnie Générale Transatlantique), obtint le désistement de la Société Marziou et signa avec l'Etat, le 24 avril 1861, une convention qui rendait sa Compagnie concessionnaire, pour vingt ans, de la ligne Havre-New-York, qu'elle n'a pas cessé d'exploiter depuis.

Le service fut inauguré le 15 juin 1864. D'abord mensuel, il dut devenir hebdomadaire, dans les deux sens, à partir de 1886, pour répondre au mouvement grandissant du trafic voyageurs comme du trafic marchandises et pour lutter contre la concurrence étrangère, particulièrement âpre dans l'Atlantique-nord. Dès ce moment, la ligne Havre-New-York était devenue, et devait demeurer la première de nos lignes subventionnées, justifiant pleinement par son importance, à la fois, les exigences spéciales imposées au point de vue du confort et de la vitesse et les subventions élevées prévues dans les conventions successives de 1861, 1873, 1883, 1898, et en dernier lieu du 30 juillet 1913.

Dans la convention de 1861, la Compagnie Générale Transatlantique avait obtenu, en même temps que les services de New-York, la concession des lignes du Mexique, des Antilles et de l'Amérique centrale. Des prorogations de cette concession intervinrent ensuite, en 1883, 1898 et 1908, avec la même compagnie concessionnaire.

A partir de la convention du 26 octobre 1908, les services postaux du centre-Amérique ont comporté, à l'aller et au retour, un départ toutes les quatre semaines, sur chacun des itinéraires suivants :

- 1° Saint-Nazaire, Santander, La Corogne, La Havane et Vera-Cruz.
- 2° Saint-Nazaire, La Pointe-à-Pitre, Basse-Terre, Fort-de-France, La Guayra, Carthagène et Cristobal Colomb.
- 3° Bordeaux, Santander, La Pointe-à-Pitre, Basse-Terre, Fort-de-France, La Guayra, Sanavilla et Cristobal-Colomb.
- 4° Bordeaux, San-Juan de Porto-Rico, Puerto-Plata, Cap-Haitien et Port-au-Prince.

Il a été prévu, en outre, deux lignes annexes partant toutes les deux de Fort-de-France, l'une pour desservir la Guyane et l'autre pour visiter les différents ports des Antilles.

Ces services de l'Amérique centrale, très analogues à ceux qu'assure la Compagnie des Messageries Maritimes, ont mis la France en relations régulières avec ses possessions des Antilles et aussi avec des contrées de langue et de culture françaises, comme les deux Etats indépendants d'Haïti et de Saint-Domingue. Ils ont permis, en même temps, au commerce français de profiter de l'activité économique, en développement rapide dans cette partie du Nouveau-Monde.

Plus au sud, dans la portion du continent Sud-américain dénommée justement Amérique latine et formée essentiellement des Etats indépendants du Brésil et de l'Argentine, nous possé-

dions, plus encore qu'en Amérique centrale, des amitiés solides et anciennes, sans compter une véritable affinité de races. Nous savions que les 200.000 des nôtres qui s'y étaient fixés, étaient entourés d'unanimes sympathies. Aussi, quand ces pays, aidés de nos ingénieurs, adoptèrent les méthodes modernes, élevèrent des usines, construisirent des villes et des ports à l'instar des cités d'Europe, le Gouvernement français fut naturellement amené à envisager la création d'un service postal pour nous mettre en communications directes et rapides avec le Brésil et la Plata.

Les pourparlers, entamés en 1857 avec la Compagnie des Messageries Maritimes, aboutirent rapidement et, le 24 mai 1860, était inauguré le service qui, partant de Bordeaux, dessert Rio-de-Janeiro, Montevideo et Buenos-Ayres.

Ce service resta aux mains de la Compagnie des Messageries Maritimes jusqu'au 7 novembre 1912. A cette date, il fut cédé à une société nouvelle : la Compagnie Sud-Atlantique, spécialement constituée pour l'exploiter. Cette dernière compagnie eut des débuts difficiles : dès le mois de janvier 1914, elle devait signer un contrat de gérance avec la Compagnie Générale Transatlantique : nos deux lignes de vitesse et de luxe relevaient ainsi de la même compagnie. Mais, comme en 1916 la majeure partie des actions furent acquises par la Compagnie des Chargeurs Réunis, c'est à cette dernière Compagnie que dut passer la gérance financière. Cette gérance, limitée aux questions pécuniaires, laissa, d'ailleurs, une suffisante indépendance à la Compagnie Sud-Atlantique.

Le réseau, tel qu'il fonctionnait avant la guerre, comprenait une ligne postale rapide par paquebots de luxe et une ligne commerciale par cargos. Chaque ligne comportait un départ tous les quatorze jours. Les navires suivaient respectivement, à l'aller et au retour, les itinéraires suivants :

1° *Ligne postale.* Bordeaux, Lisbonne, Dakar, Rio-de-Janeiro, Montevideo et Buenos-Ayres.

2° *Ligne commerciale :* Bordeaux-Vigo ou La Corogne alternativement, Lexoès, Lisbonne, Dakar, Pernambouc ou Bahia (alternativement), Rio-de-Janeiro, Santos-Montevideo et Buenos-Ayres.

Ce réseau de lignes subventionnées, complété par plusieurs lignes régulières libres, permit au tonnage français de se réserver, avant la guerre, jusqu'à 17 % du tonnage total navigant dans les eaux sud-américaines. Ce pourcentage devait baisser, il est vrai, à 11 % à la suite des hostilités, mais il ne tiendra qu'à nous de le relever (1).

(1) Cf. *Action Nationale*, 25 décembre 1920, p. 399.

3° *Services de la côte occidentale d'Afrique.* — Bien que notre établissement dans l'Afrique Occidentale date de la fin du XVII^e siècle, jusqu'en 1880, nous avons dû confier aux navires anglais toutes nos dépêches pour cette partie de nos possessions.

C'est seulement en 1888 que le Gouvernement français décida la création d'un service maritime postal, pour nous relier aux ports de la côte occidentale d'Afrique. La Compagnie des Chargeurs réunis s'en rendit adjudicataire et inaugura, en 1889, une ligne mensuelle desservant, à l'aller et au retour, les escales ci après :

Le Havre, Cherbourg, Bordeaux, Lisbonne, Dakar, Konakry, Cap-Palmas, Grand-Bassam, Cotonou, Libreville, Loango et, à partir de 1893, Matadi.

Une loi du 5 mai 1906 vint ensuite autoriser le ministre des Travaux Publics et des Postes et Télégraphes à dédoubler le service, en le mettant en adjudication en deux lots. Le premier devait comporter une ligne et partir de Dunkerque (2) Le second, avec également une ligne, devait avoir Marseille comme base.

A l'adjudication, qui eut lieu le 16 mars 1907, la Compagnie des Chargeurs réunis se porta adjudicataire du premier de ces services : celui qu'elle assurait précédemment ; mais les compagnies marseillaises ne voulurent pas se charger du second, estimant la subvention offerte insuffisante par rapport aux charges imposées.

C'est ainsi qu'à la veille des hostilités notre côte occidentale d'Afrique était desservie régulièrement par les vapeurs de charge de la Compagnie adjudicataire, mais ne possédait, au point de vue postal, qu'une seule ligne mensuelle : celle des Chargeurs réunis. L'itinéraire de celle-ci était, à l'aller et au retour, le suivant :

Le Havre, Bordeaux, Dakar, Konakry, Tabou, Grand-Bassam, Cotonou, Libreville, Port-Gentil, Banane, Boma et Matadi.

A la date du 25 juin 1912, le département des Colonies avait bien signé une convention touchant aux relations maritimes de la France avec l'Ouest-Africain, mais l'objet en était limité : il s'agissait simplement pour ce ministère de s'assurer des prix de transport réduits, pour le personnel et le matériel qu'il s'engageait à confier à la Compagnie (1).

4° *Services de l'Afrique du Nord, de la Corse et du Maroc.* —

(1) Par la loi du 5 août 1908, le Havre devait être substitué à Dunkerque comme point de départ de cette ligne.

(2) Cf. Rapport BALLANDE, Chambre 1922: n° 4077, p. 3.

Par ces services la France est reliée à des pays que leur faible éloignement, leur organisation administrative et l'importante population française qui les habite font considérer, à juste titre, comme un *prolongement du territoire national*.

Il découle de là, pour ces services, des différences sensibles par rapport à ceux que nous venons d'examiner. D'abord, nous savons que, depuis la loi du 2 avril 1889, la navigation avec l'Algérie (et à fortiori avec la Corse) a été admise au même traitement que la navigation entre ports de France, c'est-à-dire réservée au pavillon national.

En second lieu, les services nord-africains assurant la jonction du rail français avec le rail algérien, on les a considérés comme « des instruments essentiels de l'unité et de la souveraineté de la France » et l'on a voulu qu'ils soient assurés par des navires rapides et commodes avec des départs réguliers, escales dans le plus grand nombre possible de ports algériens et tarifs établis avec le maximum d'équité et sans autres variations que celles absolument indispensables (2).

a) Réseau de l'Afrique du nord. — Au début de la conquête, nous le rappelons, ce sont des navires de l'Etat qui assurèrent nos communications avec l'Algérie. Il en fut ainsi jusqu'au 1^{er} janvier 1842. A partir de cette date, l'Etat voulant se décharger du fardeau des lignes nord-africaines, a traité, à cet effet, successivement avec des compagnies privées : compagnie Bazin Péries, Compagnie impériale des Messageries Maritimes, Compagnie générale Transatlantique.

En 1895, des doléances formulées par les représentants de Marseille et de l'Algérie firent repousser, par la Chambre des députés, le nouveau traité de gré à gré préparé par le Gouvernement. Ce vote incita à tenter une expérience. Dès le 1^{er} juillet, l'Administration des Postes essaya de confier ses dépêches à tous les bâtiments en partance, moyennant des primes à la vitesse pour les parcours les plus rapides. La tentative échoua ; elle aurait vite révélé ses dangers, car les armateurs, à la faveur de la liberté qu'on leur eut laissée, se seraient empressés de mettre en service quelque unités rapides sur les principales lignes, mais n'auraient pas amélioré l'ensemble du réseau.

Le Gouvernement revint donc, dès l'année suivante, au système du marché de gré à gré et traita, pour dix ans, le 16 décembre 1896, avec trois compagnies : la Compagnie Générale Trans-

(2) Cf. LÉON BOYER, *ouv. cit.*, p. 215 et 216.

atlantique, la Compagnie de Navigation mixte et la Société générale de Transports maritimes à vapeur. La convention fut renouvelée, en 1908, pour deux années seulement, mais plusieurs prorogations intervinrent ensuite. Les trois Compagnies ont fini cependant par dénoncer régulièrement, en mars 1919, le contrat qui les liait et, à partir de ce moment, les services ont continué d'être assurés, simplement grâce à un accord tacite existant entre le Gouvernement et les Compagnies.

La convention de 1896, pour nos lignes algériennes, comportait un double système d'allocations, qu'on retrouverait dans la convention de 1898 pour la ligne de New-York. Il était prévu d'abord une *subvention forfaitaire* globale, supportée aux environs des deux tiers par la métropole et d'un tiers par l'Algérie-Tunisie, en second lieu, des primes à la vitesse, pour les allures supérieures d'un nœud au moins au minimum imposé, jusqu'à concurrence d'un minimum annuel global déterminé (1).

Le réseau algérien, quelque peu restreint depuis, comprenait, à la veille des hostilités de 1914, les départs suivants :

1° Pour la Compagnie générale Transatlantique : 12 départs par semaine, dont 11 partant de Marseille, desservant, dans leur ensemble, les ports d'Alger (4 services) Oran, Carthagène (Esp.) Bône, Philippeville, Tunis, Bizerte et Sfax, plus une touchée à Malte par le service de Tunis. Le 12° départ avait lieu de Bône pour Ajaccio.

2° Par la Compagnie de navigation mixte : six départs, dont cinq hebdomadaires et un toutes les quinzaines, quatre avec départ de Marseille et deux avec départ de Port-Vendres, desservant les ports d'Alger, Oran, Philippeville, Bône, Tunis, Sousse, Sfax et Tripoli.

3° La Société des transports maritimes à vapeur assurait, de son côté, un départ toutes les semaines, à l'aller et au retour, entre Marseille et Oran.

On a fait grief aux compagnies exploitant les lignes algériennes d'avoir maintenu en service un matériel convenablement entretenu, mais vieilli, démodé et peu rapide. Le reproche est fondé, seulement ce ne sont point les compagnies qui en sont responsables, mais bien le *régime* même appliqué aux lignes.

Au lieu d'imposer, dans un cahier des charges trop lourd, l'obligation de desservir à peu près *tous les ports algériens et tunisiens*, il eut fallu limiter les ports à desservir aux *seuls ports de quelque importance*, sièges d'un certain trafic. Les compagnies

(1) Cf. L. BOYER op. cit., p. 221.

auraient pu, alors, renouveler plus souvent leur matériel et mieux satisfaire les usagers, car on leur eut épargné la perte de sommes considérables, perte qui fut sans profit aussi bien pour l'Algérie que pour la France.

b) Services de la Corse. — Les lignes de la Corse, comme le réseau algérien, eurent pour premier régime celui de l'exploitation par l'Etat. Les résultats obtenus furent tout particulièrement défavorables. On vit même, dans l'année 1848, le chiffre des dépenses dépasser huit fois le montant des recettes (1). Dès 1850, le Gouvernement, renonçant à continuer une gestion aussi onéreuse, traita avec une Compagnie privée, la Compagnie Valéry. Celle-ci, moyennant une subvention annuelle forfaitaire, assura les trois services hebdomadaires de Marseille à Bastia, Ajaccio, Calvi et Ile Rousse. A partir de 1862, contre un forfait plus élevé, un service hebdomadaire fut ajouté avec départ de Nice.

Il en fut ainsi jusqu'en 1873. A cette date, la compagnie Fraissinet devint adjudicataire pour dix ans, avec une subvention augmentée. A la nouvelle adjudication, qui eut lieu en 1882, c'est la Compagnie Morelli qui l'emporta, mais cette dernière était déclarée en faillite en 1891 et les services devaient revenir, à titre provisoire, un provisoire qui dura dix ans, à la Compagnie Fraissinet. Au cours de cette nouvelle phase, les services encoururent de la part du public certains griefs. On se plaignit que des ports n'étaient jamais desservis, que les tarifs étaient exagérés et les vitesses des navires trop réduites.

C'est alors que fut votée la loi du 3 janvier 1903. Le Gouvernement reçut pouvoir de procéder à l'adjudication des services pour une durée de 15 années.

Dans le cahier des charges proposé aux soumissionnaires, on prit soin de prévoir plusieurs services côtiers, une vitesse minima pour trois services et un tarif de fret maximum.

Parmi les quatre compagnies qui se présentèrent, c'est la « Compagnie Française de navigation et de constructions navales » qui fut déclarée adjudicataire, parce qu'elle avait promis les vitesses les plus élevées. Trois mois après le début de son exploitation, elle était mise en liquidation judiciaire. C'était la répétition de ce qui s'était passé en 1882. Comme alors, la Compagnie Fraissinet dut reprendre les services, au début d'après un marché provisoire, puis, à partir de 1905, en vertu d'un marché définitif qui n'a expiré qu'en 1920.

(1) Cf. L. BOYER, op. cit., p. 226, en note.

Les services, tels qu'ils fonctionnèrent jusqu'à la guerre de 1914, comprenaient les départs suivants :

a) cinq départs par semaine de Marseille	} à destination des principaux ports corses, île Rousse comprise ;
b) quatre départs par se- maine de Nice	

c) trois voyages par semaine entre Bastia et Livourne, plus un voyage par semaine et un par quinzaine, entre Ajaccio et Propriano ;

d) quatre prolongements chaque semaine et trois chaque quinzaine assuraient les relations des ports corses entre eux et les mettaient en correspondance avec les lignes du continent.

Ces services donnèrent lieu à maintes reprises à de vives réclamations, mais au seul point de vue de leur nombre et de leur fréquence, on ne peut nier qu'ils répondaient aux besoins de l'île. Tous les ports corses de quelque importance étaient desservis par nos paquebots.

c) Lignes du Maroc. — Au fur et à mesure de la pacification du Maroc et de son ascension à la vie économique, des services maritimes de plus en plus développés ont dû relier notre métropole à son nouveau pays de protectorat.

C'est la Compagnie Paquet qui intervint ici la première (1). Dès 1908, en exécution d'un accord conclu, le 18 juillet, avec le Ministère de la Marine, la compagnie mettait à la disposition de ce département son vapeur *Oued Sebou*, qui desservit régulièrement, en partant de Marseille, les ports de Tanger, Rabat, Mazagan, Saffi, Mogador et retour par les mêmes escales.

Le service fut continué, par la suite, sans interruption et compris, à partir du 1^{er} novembre 1909, trois départs par mois. Il fit l'objet de plusieurs petits contrats ou accords successifs, conclus avec le Ministère de la Guerre, respectivement aux dates des 1^{er} novembre 1909, 20 février 1920 et 2 novembre 1922.

A son tour, mais en partant de Bordeaux, la Compagnie Générale Transatlantique inaugura, en août 1911, une ligne commerciale sur Casablanca, avec le cargo *Le Tarn*. En octobre de la même année, cette même Compagnie exploitait deux lignes régulières mensuelles sur le Maroc :

(1) La priorité de la Compagnie Paquet au Maroc trouve son explication dans le fait que cette Compagnie s'était installée, dans ce pays, bien avant notre conquête. Dès 1863, de petits bateaux de la C^{ie} Paquet assuraient des communications régulières bi-mensuelles entre Marseille et le Maroc.

1° la ligne Nantes-Bordeaux-Casablanca et retour par les mêmes escales.

2° la ligne Nantes-Bordeaux-Casablanca-Mazagan-Saffi-Mogador et retour par le même itinéraire. Dans la suite, cette seconde ligne devait avoir son point de départ reporté à Dunkerque et comprendre, alors, des touchées au Havre, à Nantes et à Bordeaux.

Enfin, le 1^{er} décembre 1912, était inaugurée la *ligne rapide* Bordeaux-Casablanca, avec au début deux, puis trois départs mensuels, par paquebots faisant la traversée en trois jours.

Les lignes marocaines de la Compagnie Transatlantique ont donné lieu à l'élaboration de plusieurs accords rédigés, en général, d'après le même mode que ceux de la Compagnie Paquet. Le premier a été signé, le 21 mars 1913, avec le Ministère de la Guerre. Il a fait place, le 28 mars 1917, à un accord négocié par le Ministre du Ravitaillement général et des Transports maritimes. Enfin, le 21 avril 1920, un dernier accord, toujours en vigueur, est à nouveau intervenu entre la Compagnie Transatlantique et notre ministre de la Guerre.

Ces contrats, à l'encontre de la généralité de nos contrats maritimes, n'ont comporté *aucune subvention* au bénéfice des compagnies contractantes. En retour, celles-ci se sont bornées à promettre d'appliquer des prix déterminés de fret et de passage. Rien ne les a empêchées d'intensifier ou d'espacer tel ou tel service, suivant la saison et l'importance du trafic.

5° *Services de la Manche, entre Calais et Douvres et entre Boulogne et Folkestone.* — Le service postal entre Calais et Douvres a été confié d'abord, en 1855, à un amateur de Dunkerque, prêté-nom de la Compagnie anglaise des chemins de fer de Londres à Douvres. A l'expiration du contrat, en 1863, c'est une compagnie française qui fut chargée du service, mais elle ne put s'entendre avec la Compagnie anglaise de chemins de fer exploitant la ligne ferrée correspondante, et finalement cette dernière compagnie obtint la rétrocession du marché (1).

En 1855, c'est encore une compagnie anglaise, la Compagnie Clebstatee et Churchward, qui devint concessionnaire du service Calais-Douvres jusqu'au 1^{er} mai 1907. A cette date, une nouvelle convention, visant nos services de la Manche, fut rédigée et le service Calais-Douvres passa à notre Compagnie des chemins de fer du nord, de même que le service entre Boulogne et Folkestone.

Ainsi cessa, tardivement, l'anomalie qui consistait à nous voir

(1) Cf. Ambroise COLIN, *ouv. cit.* p. 286.

allouer une subvention postale à une compagnie étrangère, quand la logique commande de réserver de tels subsides à des entreprises nationales.

6° *Les lignes libres.* — Nous ne pouvons clore cette revue de nos services maritimes contractuels, sans remarquer que presque tous ces services sont, depuis longtemps doublés par d'importantes *lignes commerciales libres*. Ces lignes, dues à la seule initiative des Compagnies, l'emportent de beaucoup sur nos lignes subventionnées pour le tonnage transporté et affirment la vitalité de notre armement. Grâce à elles, une part du trafic maritime international passe les mers sous notre pavillon et notre industrie ainsi que notre commerce d'exportation ne sont pas à la merci des transporteurs étrangers.

L'exploitation de ces lignes, c'est la tâche essentielle de nos entreprises d'armement et l'opinion française, bien qu'en progrès à cet égard, n'apprécie pas encore cette tâche à sa valeur. Si les lignes maritimes ne suffisent pas à créer le trafic, il est indéniable que, partout où il existe, elles le développent. Emportant au départ du fret national, nos navires libres rapportent, presque toujours, dans nos ports, un intéressant fret de retour, qui profite à nos grands établissements maritimes et, par leur intermédiaire, à tout le pays.

On n'attend pas de nous que nous indiquions ici toutes les lignes libres, régulières le plus souvent, qu'exploitaient avant la guerre et qu'assurent actuellement nos sociétés de navigation. Les changements fréquents, saisonniers ou non, qui sont apportés à ces lignes, pour les adapter aux mouvements des échanges commerciaux, sont tels qu'ils rendent, pour ainsi dire, impossible l'établissement d'une nomenclature exacte. A titre d'exemples de l'effort accompli récemment par notre armement, nous indiquerons, dans notre chapitre VI, les plus importantes lignes libres françaises inaugurées depuis l'armistice de 1918. Pour le surplus, qu'il nous suffise de dire que, le trafic « marchandises » suivant, en général, le trafic « passagers », nos plus importantes lignes libres se trouvent être celles qui doublent nos grandes lignes à passagers.

Nos services maritimes commerciaux remplissaient-ils toute leur tâche avant la guerre et ne présentent-ils, aujourd'hui même, aucune lacune ? Evidemment non. Ce n'est pas notre flotte marchande, limitée à 2 millions et demi de tonneaux en 1914, qui pouvait permettre la présence du pavillon français partout où le

pavillon étranger trouvait un élément. La situation de notre industrie de l'armement serait meilleure, aujourd'hui, à tous points de vue, si cette industrie n'avait gravement à souffrir de l'insuffisant accroissement de nos échanges par mer, que la guerre et la crise économique ont entravé.

Il y avait, et il subsiste, dans nos lignes libres, des vides à combler. C'est la tâche la plus haute de notre armement de les faire disparaître. Pour l'accomplir, il ne saurait mieux faire que de s'inspirer de l'attitude courageuse des armateurs des autres pays. Combien pourrait-on citer de leurs tentatives, en apparence téméraires, qui ont conduit à de grands succès ! Demain, plus encore qu'hier, l'avenir sur mer appartiendra à ceux qui oseront et il n'y a aucune raison pour que la réussite ne vienne pas, là comme ailleurs, couronner les efforts français.

V. Les obligations imposées aux Compagnies concessionnaires dans les cahiers des charges (anciens et nouveaux) annexes aux conventions. — Dans l'ensemble comme dans le détail de leurs dispositions, les cahiers des charges de nos conventions maritimes postales présentent, entre eux, une similitude frappante. C'est qu'un moule uniforme a inspiré leur rédaction, qu'on a modifiée seulement quand le commandaient les exigences variables de la concurrence et du trafic.

Les clauses les plus importantes sont relatives au tonnage des paquebots, à leur construction et à leur âge, à la vitesse à réaliser, aux itinéraires à suivre, aux installations à prévoir pour le cas de guerre, au service postal. L'intérêt général des services assurés inspire ces clauses, mais, au lieu de faire l'objet de prescriptions courtes, limitées au strict nécessaire, comme dans les cahiers des charges anglais, qui comptent tout juste une page et demi, nous avons, dans un esprit administratif, exagéré la *minutie* et la réglementation de détail. Il en résulte, pour les compagnies concessionnaires, d'inutiles entraves, qui les gênent dans leur exploitation et qu'il y aurait avantage, pour ce motif, à faire disparaître. Pour cela, une *refonte* de tous nos cahiers des charges s'imposerait et il serait à souhaiter que les textes nouveaux, allégés des stipulations non indispensables, se rapprochent, pour la brièveté, des textes anglais.

Nous avons fait, récemment, un pas en ce sens en supprimant, dans les cahiers des charges rédigées depuis 1920, les *réductions* abusives consenties en faveur des Administrations publiques. Mais, à cette exception près, toutes les autres obligations imposées

sont restées les mêmes. Aussi, au point de vue des *charges*, étudions-nous, en même temps, les contrats d'avant-guerre et les contrats nouveaux, nous réservant de reprendre, à la fin de ce chapitre, l'examen des seuls textes anciens, quand nous indiquerons les *avantages* concédés aux compagnies en compensation.

1° *Les caractéristiques des navires, leur construction et leur âge.* —

Le beau paquebot des grandes lignes constitue, tout à la fois, un précieux instrument de propagande politique et une admirable réclame commerciale pour le pays dont il arbore les couleurs. On comprend donc que nous ayons pris soin de fixer, dans les cahiers des charges, la jauge brute totale minima des bâtiments à construire pour chaque ligne. Les nécessités de la concurrence et les besoins des régions à desservir ont été ici les seuls guides (1).

Le tableau suivant, emprunté en grande partie à l'ouvrage précité de M. L. Boyer p. 93, montre quelle était, avant la guerre, la jauge minima imposée sur nos quatre principales lignes régulières et, en regard, quelle est, actuellement, la jauge atteinte par le plus grand paquebot français et par son plus important concurrent étranger.

LIGNE DESSERVIE	JAUGE BRUTE TOTALE		
	minima imposée	réelle du meilleur paquebot français	réelle du meilleur paquebot étranger
New-York . . .	Tonneaux 28.000	Paris . . . Tonneaux 33.700	Majestic. 56.000 (ex-Bismarck)
Sud-Amérique .	12.000	Lutetia . 15.470	Julio- Cesare. 20.000
Extrême-Orient .	11.000	Lebon . 13.681	Maloja . 15.500
Atlantique central	4.000	Espagne . 11.926	Orotava. 6.000

On voit que le tonnage de nos plus fortes unités est inférieur, sur plusieurs lignes, à celui des unités étrangères les plus puissantes. L'infériorité est grande surtout sur la ligne de New-York.

(1) Cf. Cahiers des charges Havre-New-York, art. 7; S. A., art. 9 ancien; Mexique et Antilles, art. 10.

Il faut l'attribuer, d'une part, à l'insuffisance provisoire des chantiers et du port de Saint-Nazaire, où sont construits nos plus grands paquebots, et, d'autre part, à la *faiblesse du trafic français* en passagers.

Sur nos paquebots de la ligne Havre-New-York, les passagers français représentent, en moyenne, 1 % seulement du total embarqué ; tout le reste, soit 99 %, est étranger. Il en est différemment en Angleterre, la clientèle nationale, sur les liners britanniques, étant beaucoup plus forte et plus stable, exige un moindre complément de clientèle internationale et diminue ainsi les difficultés de l'exploitation.

Dans les nouveaux cahiers des charges, il n'est plus spécifié de tonnage minimum, nous nous sommes rapprochés, en cela, des contrats anglais ; mais les plans et devis des navires à construire doivent être soumis au ministre chargé de la Marine marchande. L'administration peut exercer toute surveillance qu'elle juge utile sur l'ensemble et sur les détails des constructions nouvelles et des réparations. Les dispositions et échantillons de navires construits doivent être établis en conformité des règlements d'une société française de classification reconnue et être inscrits à cette société avec la première côte et la marque de cloisonnement (1).

Ce sont là des prescriptions qu'il importait d'édicter. A côté d'elles, nos cahiers des charges même les plus récents, contiennent des spécifications minutieuses, telles celles touchant la lumière électrique, le frigorifique, les ventilateurs, qui font sourire à leur lecture, tant elles sont superflues.

Par contre, on ne peut qu'approuver la détermination de l'âge maximum du tonneau de jauge. Dans l'art. 8 du cahier des charges de New-York, cet âge a été fixé à 12 ans pendant les 22 premières années et à 15 ans pendant les trois dernières. Si les ressources de nos Compagnies en tonnage récent avaient permis la généralisation de cette prescription, on ne déplorerait pas, sur nos lignes subventionnées, la présence d'unités vieilles ou complètement démodées.

2° *La vitesse.* — Le but des prescriptions édictées dans les cahiers des charges relativement à la vitesse est analogue à celui des dispositions touchant le tonnage. On veut par elles, obliger nos Compagnies à mettre en service des unités aussi rapides que

(1) Cf. Cahiers des charges nouveaux MM. art. 11 et 12 ; S. A. art. 5 ; Corse, art. 4.

les Compagnies étrangères rivales. C'est la raison pour laquelle les vitesses contractuelles les plus élevées se rencontrent sur la ligne des Etats-Unis et sur celle du Brésil et de la Plata, lignes de grande concurrence, où les paquebots doivent rivaliser de rapidité et de confort pour satisfaire la riche clientèle internationale qui les fréquente.

En ce qui concerne le service le plus important, celui de New-York, dans les cahiers des charges et conventions des 23 juillet 1883 et du 16 juillet 1897, on avait institué une prime allouée à la vitesse, fixée d'abord à 12 fr. puis à 25 fr. par tonneau de jauge et par dixième de nœud d'accélération. Ce système donna lieu à des difficultés pour le calcul des sommes acquises ; de plus, le calcul était basé sur la vitesse moyenne de la ligne et non de chaque paquebot, la Compagnie pouvait donc compenser la vitesse réduite de paquebots vieilliss, par quelques bâtiments nouveaux très rapides (1).

Un système différent, susceptible de donner de meilleurs résultats, a été introduit dans le cahier des charges annexé à la convention du 30 juillet 1913. On a fixé un *double minimum obligatoire*, l'un pour chacun des paquebots déjà en service et des paquebots neufs pendant chaque saison (20 nœuds pour les paquebots les plus récents pendant la saison d'été), l'autre pour la moyenne annuelle de l'ensemble de la ligne (18 nœuds 30). En n'imposant plus d'accroissement graduel des vitesses minima, il a été tenu compte du temps d'arrêt qu'on remarque, depuis 1910, dans la lutte onéreuse pour la plus forte vitesse.

Il était toutefois prudent, de la part de l'Etat, de se réserver le pouvoir d'augmenter la vitesse minima prévue. Aussi l'article 28 porte-t-il que « la vitesse minima à réaliser par les 2^e, 3^e et 4^e paquebots à construire, peut être portée à 21 nœuds (c'est-à-dire élevée d'un nœud) pendant la saison estivale, si l'administration estime, le concessionnaire entendu, que ce relèvement de vitesse est nécessaire en raison de l'accroissement de la vitesse des lignes étrangères concurrentes ».

Sur notre seconde ligne de vitesse, la ligne Bordeaux, Rio-de-Janeiro et Buenos-Ayres, d'autres principes ont inspiré l'art. 8 du cahier des charges de la convention du 24 juin 1920. Au lieu d'imposer une vitesse en nœuds, on a préféré, à l'exemple de l'Angleterre, fixer la *durée* de chaque traversée. Cette durée doit être au maximum, dans chaque sens, de 18 jours pour les voyages

(1) Cf. LÉON BOYER, *op. cit.*, p. 88.

dits « de pleine saison » et de 21 jours pour les voyages dits « de morte saison (1) ».

Ce système de fixation de la vitesse évite l'exercice d'un contrôle compliqué, c'est sa supériorité sur le procédé qui fait déterminer la vitesse horaire. Par ailleurs, sur cette ligne de forte vitesse, on ne pouvait omettre de stipuler que « si la concurrence des lignes étrangères rendait nécessaire de réduire la durée de traversée, le Ministre, compte tenu des possibilités des paquebots en service, pourrait exiger une augmentation de vitesse ».

Des vitesses sensiblement moins grandes sont imposées sur nos autres réseaux subventionnés. Dans le projet à l'étude pour le réseau d'Algérie-Tunisie, la vitesse de 15 nœuds est prévue sur la plupart des lignes et il est envisagé de la porter à 16 nœuds quand un programme plus complet aura pu être réalisé. Sur les lignes de la Corse, l'article 1^{er} du cahier des charges du 13 juin 1922 impose des vitesses allant de 11 à 14 nœuds.

Les cahiers des charges de nos autres conventions comportent des vitesses peu différentes de celles-ci, et l'on a veillé à ce qu'elles égalent celles des unités étrangères navigant dans les mêmes eaux. Sur la ligne de l'Indo-Chine, par exemple, entre Marseille-Saïgon, dans l'art. 6 du cahier des charges du 29 décembre 1920, la durée de la traversée a été fixée à 26 jours 7 heures correspondant à une vitesse de 14 nœuds 5.

Les vitesses résultant des durées de traversée fixées, descendent à 13 nœuds sur la ligne de Chine et sur celles de la Méditerranée orientale et même à 11 nœuds sur la ligne de l'Australie et de la Nouvelle-Calédonie. Mais, pour ces services aussi, sont prévues des accélérations de vitesse, dans le cas où elles seraient rendues nécessaires par l'augmentation éventuelle de la vitesse des lignes étrangères concurrentes.

3° *Les itinéraires.* — Les services maritimes subventionnés ont pour raison d'être d'assurer nos communications avec les pays où nous avons d'importants intérêts à défendre. Pour qu'ils atteignent ce but, l'Etat doit se réserver la faculté de fixer les itinéraires et de les modifier suivant les besoins du service postal et du mouvement commercial.

C'est pourquoi, dans nos cahiers des charges de même que

(1) Sont réputés *voyages en pleine saison* ceux qui sont effectués entre le premier et le 31 janvier dans le sens Bordeaux-Buenos-Ayres et, dans le sens opposé, entre le 1^{er} février et le 15 juillet. Tous les autres sont réputés de « morte saison ».

dans les textes similaires étrangers, sont fixés la périodicité des voyages, les jours et heures de départ des points extrêmes, les escales à desservir (1). Dans certains, l'Administration s'est même réservé la faculté de supprimer des escales ou d'en imposer de nouvelles, de changer les têtes de ligne, d'augmenter ou de diminuer le nombre des voyages (2).

Dans tous nos cahiers des charges, il est en outre stipulé que « le départ de France ne peut avoir lieu avant l'arrivée des dépêches de Paris, sans toutefois que le retard, résultant de cette circonstance, puisse excéder 12 heures ».

Une telle clause se justifie sur nos lignes coloniales desservies par des courriers étrangers peu nombreux, mais sur les grandes lignes de New-York et de l'Amérique du Sud, nos dépêches sont chargées, le plus souvent, à bord de courriers étrangers. Nous aurions là, par exception, un avantage incontestable à tenir avant tout à l'exactitude des départs, pour attirer vers nos paquebots la plus grande clientèle possible (3).

4° *Les prescriptions édictées pour le cas de guerre.* — L'une des conventions de La Haye de 1907 a prévu et autorisé la transformation des paquebots en croiseurs auxiliaires. Nos cahiers des charges avaient donc à mentionner les prescriptions à observer lors de la construction, pour permettre l'adaptation de nos paquebots au service de guerre.

Les Compagnies concessionnaires sont tenues, avant le commencement de la construction de communiquer les plans d'aménagement au ministre de la Marine, de façon qu'il puisse faire étudier à l'avance les dispositions à prendre. Sur les paquebots rapides à construire, le ministre de la Marine a le droit d'exiger les consolidations partielles de la coque et les aménagements qu'il juge utiles en vue de l'établissement rapide et de l'utilisation de pièces d'artillerie. Il est, toutefois, prévu une limite à l'espace que ces aménagements peuvent rendre inutilisable pour l'exploitation commerciale (4).

Les munitions de guerre sont transportées, en principe, par cargos boats. Elles peuvent l'être aussi, exceptionnellement, par les paquebots. Ceux-ci doivent comporter, à cet effet, une ou

(1) Cf. Cahier des charges New-York, art. 24 à 26 ; S. A., art. 9 ; M. M., art. 5 ; Mexique et Antilles, art. 34-41.

(2) Cf. Cahier des charges M. M., art., 4 ; Mexique et Antilles, art., 3.

(3) Cf. L. BOYER, op. cit., p. 98-99.

(4) Cf. Cahier des charges New-York art. 13 ; M. M., art. 14, S. A., art. 7 ; Mexique et Antilles, art. 18 ; Corse, art. 5.

plusieurs soutes spéciales d'une capacité totale effective de 30 m. Les prises de noyage de ces soutes doivent pouvoir être manœuvrées du pont (1).

En cas de guerre, il était prévu, dans les anciens cahiers des charges, le droit pour l'Etat de prendre possession d'un ou plusieurs bâtiments restés sans emploi à la suite de suppression ou de réduction des services, avec tout ou partie de leur matériel. L'Etat pouvait les approprier, les armer, les affecter à telle destination jugée convenable, en payant pour tout loyer une somme annuelle, fixée généralement à 5 % de la valeur estimative, avec en plus, s'il y avait lieu, une indemnité pour dépérissement constaté lors de la restitution.

L'expérience de la dernière guerre a montré que de telles dispositions, présumées favorables aux Compagnies, pouvaient se retourner contre elles et les placer en position d'infériorité par rapport au droit commun. Ces clauses ne figurent donc pas dans les derniers cahiers des charges. On a simplement stipulé qu'en cas de guerre les contrats maritimes seraient, soit résolus, soit maintenus avec les modifications imposées par les circonstances, l'Etat s'est en plus porté garant des risques de guerre avec obligation de remplacer les navires perdus dans les conditions du droit commun (2).

5° *Le maintien des Compagnies sous le contrôle français.* — L'intérêt public qui s'attache aux services subventionnés rendait nécessaire qu'on soustraie les Compagnies qui les exploitent à l'emprise des Sociétés étrangères. A cet effet, les prescriptions suivantes sont édictées :

« Les navires sont la propriété de la Compagnie et naviguent sous le pavillon français » (Cahiers des charges New-York, art. 8 ; M. M., art. 10 ; S. A., art. 5 ; Antilles, art. 12).

« Nul ne peut faire partie du Conseil d'Administration de la Compagnie concessionnaire, ni en être directeur, s'il n'est de nationalité française ». Cette clause est devenue de style dans nos cahiers des charges anciens et nouveaux. Dans les plus récents, la nationalité française est, en outre, exigée des directeurs d'agence administrative des escales obligatoires ou, au moins, des directeurs des principales agences générales (M. M., art. 30 ; S. A. art. 20 ; Corse, art. 14).

En outre et pour favoriser le commerce français, les Compagnies

(1) Cf. Cahier des charges M. M., art. 14 *in fine* ; Mexique et Antilles art. 17.

(2) Cf. Cahier des charges S. A. art. 23 ; M. M., art. 36.

doivent, à conditions égales, accorder la préférence aux exportateurs français, si les demandes ont été formulées dans les délais fixés. Les marchandises d'exportation de provenance étrangère transbordées en France, comme complément de cargaison, sur paquebots postaux, ne peuvent être taxées à un taux de fret inférieur à celui qu'applique la Compagnie aux mêmes marchandises d'origine française, embarquées dans le même port, pour la même destination et sur le même navire (1).

6° *Le transport des dépêches.* — Dans les cahiers des charges antérieurs à 1920, les Compagnies concessionnaires sont tenues de transporter *gratuitement* et sans limitation de poids, toutes les dépêches qui leur sont remises dans les ports desservis par leurs navires, ainsi que les valises diplomatiques expédiées par le ministre des Affaires étrangères ou ses représentants à l'étranger (2).

Cette même obligation figure dans les contrats récents, mais elle n'est plus gratuite. Pour le transport des dépêches, un *prix forfaitaire* annuel, revisable chaque année, est déterminé d'un commun accord entre l'Administration des Postes et celle de la Marine marchande, la compagnie concessionnaire entendue (M. M. art., 45 ; S. A. art., 10 ; Corse, art. 7).

La Compagnie est ou peut être tenue de faire prendre les dépêches et d'en effectuer la remise dans les bureaux de poste et les gares de chemins de fer, ou à bord des paquebots correspondants, aux heures et suivant les dispositions déterminées par l'Administration. Nos cahiers des charges fixent, en outre, avec une minutie très exagérée, les conditions de transbordement, de transport et de remise des dépêches.

Pour assurer à bord l'exécution du service postal, l'Administration des Postes s'est réservé le droit de placer, sur chaque paquebot, un agent ayant le titre de *contrôleur des services maritimes postaux*. Ce fonctionnaire est traité comme passager de première classe. Il paie le tarif ordinaire réduit de 30 ou 50 %. Un local fermant à clef, contigu à sa cabine et pourvu d'un coffre-fort et d'armoires blindées, est aménagé pour lui servir de bureau. Pour les besoins de son service, le contrôleur dispose d'une embarcation bien

(1) Cahier des charges New-York, art. 67 M. M., art. 29 ; Mexique et Antilles, art. 81. Dans les contrats anglais, les Compagnies sont forcées, d'une manière plus vague, à n'avantager d'aucune façon les négociants étrangers (Cl. 33 du contrat de la Peninsular and Oriental Co) Cf. Léon BOYER, *op. cit.*, p. 103.

(2) Cf. Cahier des charges New-York, art. 30 ; Mexique et Antilles, art. 42,

entretenu portant le pavillon postal. S'il n'est point placé à bord d'agent contrôleur ou si celui-ci est empêché de continuer son service, le capitaine devient responsable des dépêches et de leur acheminement, sans avoir droit, de ce fait, à aucune indemnité (1).

En cas de perte, de spoliation, ou de détérioration d'une ou plusieurs valises ou dépêches, une disposition, insérée dans tous nos cahiers des charges, engage la responsabilité de la Compagnie qui se trouve subrogée à l'Administration des Postes dans les obligations de cette dernière vis-à-vis des tiers intéressés.

7° *Les charges diverses imposées à nos Compagnies qu'on ne trouve pas dans tous les contrats étrangers.* — Au premier rang de ces charges figuraient, dans nos anciens cahiers des charges, les *réductions* prévues en faveur du personnel et du matériel à transporter pour l'Etat ou pour les Colonies. Ces réductions variaient de 25 à 45 % suivant les lignes et les classes de passagers. Elles imposaient à nos Compagnies une charge qui leur paraissait d'autant plus lourde qu'aucun contrat étranger n'en comportait de semblables (2).

C'est avec raison qu'on a fait disparaître ces réductions de tous nos nouveaux cahiers des charges (3) ; désormais les Administrations publiques profitent simplement, pour le transport de leurs passagers et marchandises, des *conditions les meilleures* consenties pour les transports commerciaux analogues. Des places continuent d'être réservées, sur chaque paquebot, pour les besoins des services de l'Etat et des colonies, mais elles sont en proportion très limitée et deviennent disponibles 15 ou 20 jours avant le départ, si elles ne sont pas effectivement retenues (M. M., art. 21-27 ; S. A., art. 15).

Nous connaissons les conditions naturelles défavorables de notre industrie des constructions navales. Pour défendre les intérêts légitimes de cette industrie, les Compagnies concessionnaires de nos services subventionnés ont été tenues de n'affecter aux lignes, comme navires neufs, que des navires *construits en France*. La

(1) Cf. Cahier des charges M. M., art. 16-17 ; S. A., art. 11-12 ; New-York, art. 31-40 ; Mexique et Antilles, art. 43-51.

(2) Les contrats allemands qui étaient, après les nôtres, les plus favorables aux Administrations, leur accordaient seulement une réduction uniforme de 20 %, cf. L. Boyer, op. cit., p. 107.

(3) Les seules réductions admises aujourd'hui concernent les mutilés et réformés de guerre ayant au moins 50 % d'invalidité. Ils voyagent sur nos paquebots, à un tarif abaissé de 75 %, nourriture non comprise, en deuxième et troisième classes (M. M., art. 20 ; S. A., art. 15).

même obligation de recourir aux chantiers nationaux a été imposée en ce qui touche les travaux de transformation et les grosses réparations (1).

La construction et les réparations à l'étranger ont été autorisées seulement si, à conditions égales de qualité, de construction et de délai, le prix unitaire des chantiers français est supérieur de 10 % au moins à celui des chantiers étrangers. Si le prix dépasse les prix étrangers de 5 à 10 %, la construction à l'étranger ne peut avoir lieu qu'après autorisation du ministre chargé de la marine marchande (MM., art. 10 ; Corse, art. 4).

Dans les cahiers des charges plus anciens, tel celui du service de New-York (art. 8 et 8 bis), il est prévu, pour la construction des paquebots, une procédure assez compliquée. On fait d'abord un appel à la concurrence des chantiers français. A défaut d'offre jugée acceptable par la Compagnie ou par le Ministre, la Compagnie provoque, de la part des chantiers français, des offres de marché en régie. Si l'une de ces offres est acceptée par le concessionnaire, le Ministre peut, soit approuver le marché, soit autoriser la construction dans un chantier étranger qui aurait, après un appel à la concurrence, demandé un prix de 5 % au moins inférieur au prix forfaitaire le plus bas exigé par les chantiers français (2).

A l'exception de nos récents contrats maritimes qui observent à cet égard le silence des contrats anglais et allemands, nos cahiers des charges comportent encore certaines clauses en faveur du *personnel* des Compagnies, surtout de celui que ne protège pas la réglementation du travail à bord.

Pour son personnel ouvrier la Compagnie Transatlantique s'est engagée dans l'article 109 du cahier des charges du service de New-York : 1° à verser à la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, au nom de chaque ouvrier ayant fait au moins 30 journées de travail au cours du semestre, une somme calculée sur la base de 32 cm par journée de travail et distincte du versement prévu par la loi sur les retraites ouvrières ; 2° à recevoir, jusqu'à concurrence de 2 % du nombre des ouvriers habituellement employés dans ses ateliers, des apprentis de 13 à 18 ans chois

(1) Exceptionnellement, l'obligation de la construction en France a été suspendue pendant les 5 premières années d'application du contrat du 29 décembre 1920, touchant le réseau des Messageries Maritimes. Il le fallait pour permettre, éventuellement, l'utilisation des paquebots que l'Allemagne devait construire pour notre compte, en exécution de l'annexe III, partie VIII, du Traité de paix.

(2) A l'étranger, on retrouve des dispositions voisines des nôtres, sur la nationalité des constructeurs, dans les conventions allemandes et italiennes.

de préférence, dans les familles des ouvriers ou employés.

En faveur de tous les autres employés non navigants des Compagnies, les cahiers des charges antérieurs à la guerre et aussi celui de la Sud-Atlantique (art. 21) obligent les Compagnies à verser annuellement à la Caisse nationale des Retraites une allocation égale à 15 % du traitement total, remises et gratifications comprises, de ceux de ses employés qui effectuent à la même caisse un versement d'égale importance. Sur ce point, la Compagnie Générale Transatlantique avait devancé les obligations qui devaient être insérées dans son contrat, en créant spontanément une caisse de prévoyance pour son personnel. Par l'article 110 du cahier des charges de 1913, elle a été tenue d'en faire bénéficier tous ses employés classés dans les postes sédentaires et d'y verser 6 % des traitements alloués à ces employés (1).

Certains cahiers des charges récents rappellent enfin qu'en exécution de l'art 3 de la loi du 17 avril 1916, les Compagnies doivent réserver certains emplois aux mutilés et réformés visés par cette loi (S. A., art. 1, *in fine* ; Corse, art. 14, *in fine*).

VI. Les avantages accordés en compensation aux Compagnies concessionnaires. — Les charges imposées s'ajoutant aux conditions très défavorables de l'exploitation sur de nombreuses lignes, ont enlevé, on le conçoit, aux concessionnaires tout espoir de couvrir leurs frais. Pour que des Compagnies privées, libres de discuter les clauses du marché, aient pu accepter de soumissionner dans ces conditions, il a fallu que l'Etat leur concède certains avantages, pécuniaires surtout, de nature à rétablir l'équilibre financier de l'entreprise (2).

Les Compagnies concessionnaires ont bénéficié d'abord d'un avantage moral : le pavillon postal fixé sur leurs bâtiments a augmenté le crédit et le prestige de la Compagnie, en attestant l'intérêt public du service assuré. Ce même pavillon a procuré aussi aux Compagnies certaines faveurs appréciables, tel le droit de priorité de passage au canal de Suez.

D'autre part et surtout l'Etat a soutenu les Compagnies exploitantes par des subsides directs alloués sous la forme d'une *subvention* annuelle, calculée de façon à combler tout l'écart escompté entre le chiffre des recettes et celui des dépenses.

Jusqu'en 1912, les subventions ont été généralement fixées à

(1) Cf. L. BOYER, *op. cit.*, p. 114-115.

(2) V. L. BOYER, *ouv. cit.*, p. 29, où il est donné de plus amples détails à cet égard.

forfait à un chiffre invariable, parfois décroissant, mais tout à fait indépendant des résultats de l'exploitation (1). Les primes de vitesse allouées sur certaines lignes (New-York et Antilles) ont seules fait varier le montant des subsides alloués.

Si un tel système permettait à l'Etat de voir exactement quels sacrifices il consentait, il n'était pas sans inconvénients. D'un côté, par sa fixité, il n'encourageait pas les Compagnies à rechercher des améliorations au cours du contrat ; d'un autre côté il lui était difficile d'atteindre son but et de combler le déficit, car les insuffisances éventuelles des recettes sont liées aux conditions sans cesse changeantes de l'exploitation et ne peuvent se prêter à l'avance qu'à une évaluation approximative.

De fait, les subventions forfaitaires, après avoir ouvert aux Compagnies une ère de prospérité, diminuèrent d'intérêt avec l'instauration du régime des primes à la navigation auxquelles les Compagnies concessionnaires n'avaient pas droit, avec les réductions de plus en plus fortes imposées pour le transport des fonctionnaires et du matériel de l'État, avec la hausse du prix des charbons et la concurrence toujours plus redoutable des lignes étrangères.

Aussi lorsqu'en 1908 il fallut renouveler, avec la Compagnie des Messageries Maritimes, les conventions relatives aux services d'Orient et d'Amérique du Sud, la Compagnie déclara qu'elle n'accepterait le renouvellement que moyennant une forte majoration de la subvention.

La suppression d'aucune ligne exploitée ne pouvait être envisagée et les majorations qu'il eut fallu accorder étaient trop onéreuses. C'est alors que l'État, dans la convention conclue le 17 octobre 1908, renonça, pour la première fois, à la subvention fixe et accorda une subvention révisable. Le Parlement, il est vrai, ne ratifia pas cette convention ; mais la forme de subvention qu'elle comportait fut bientôt reprise et même généralisée suivant les modalités contenues dans la convention du 11 juillet 1911 des Messageries Maritimes.

D'une part, la subvention fut stipulée *révisable* annuellement, soit au profit de l'État, soit au profit de la Compagnie, suivant

(1) C'est aussi la forme de la subvention forfaitaire que l'Angleterre a adoptée, tandis, qu'au contraire, la plupart des autres pays (Allemagne, Autriche, Hollande, Japon) ont préféré le système des subventions révisables, avec participation de l'Etat aux bénéfices distribués et exercice par lui d'un contrôle financier.

les résultats de l'exploitation de tous les navires de la flotte contractuelle. Sont entrés en compte même les parcours effectués sans subvention par les navires affectés aux services obligatoires. On a voulu empêcher ainsi des dissimulations de recettes ou, ce qui revenait au même, des détournements de trafic au profit des lignes libres.

D'autre part, les clauses de partage et de bénéfice en fin de concession, différentes suivant les contrats, ont eu pour but d'empêcher les Compagnies de constituer ou de renforcer abusivement leurs réserves. Au cas où la convention a englobé la majeure partie de l'exploitation de la Compagnie, la constitution des réserves a été laissée libre ; mais, à l'expiration de la concession ou en cas de cessation du contrat, l'excédent de l'actif social a été stipulé sujet à partage par moitié entre l'État et la Société. Dans le cas où la convention n'a compris qu'une faible partie de l'exploitation de la Compagnie, le partage de l'actif n'a pas été envisagé, mais la constitution de réserves autres que celles prévues dans le compte de gestion, a été étroitement réglementée.

Pour procéder à l'évaluation de l'actif total de la Compagnie prescrite en fin de contrat, il a été prévu dans toutes les conventions la nomination d'une commission d'experts désignés, en nombre égal, par l'Etat et par la Société, sauf désignation éventuelle d'un tiers expert pour les départager. Ces experts, pour éviter toute fraude, ont reçu pouvoir de porter leurs investigations sur tous les éléments d'actif de la société, aussi bien sur ceux relatifs aux lignes libres que sur ceux touchant le réseau contractuel.

On connaît ainsi, dans ses grandes lignes, le mécanisme financier des conventions. Quant au montant des subventions afférent à chaque réseau, le tableau comparatif ci-après permet de se faire une idée de ce qu'il a été à l'origine des concessions et au cours de l'année qui a précédé les dernières hostilités. On remarquera que le montant global des subsides alloués pour chaque réseau a généralement augmenté. Par contre la subvention calculée sur l'unité de parcours, la lieue marine, a baissé sur toutes les lignes sauf sur celle de New-York, tandis que les vitesses imposées ont été toutes relevées et certaines presque doublées.

Les subventions allouées en 1913, et elles étaient peu inférieures dans les années précédentes, ont atteint un chiffre élevé (près de 33 millions de francs). Mais il convient d'observer que les allocations de même nature allouées à l'étranger, se sont

TABEAU COMPARATIF DES Subventions ALLOUÉES ET DES VITESSES IMPOSÉES SUR NOS DIFFÉRENTS RÉSEAUX DE LIGNES SUBVENTIONNÉES, AU DÉBUT DES CONCESSIONS ET EN 1913 (1).

COMPAGNIES CONCESSIONNAIRES EN 1913	RÉSEAUX CONCÉDÉS	SUBVENTION ALLOUÉE LORS DE LA PREMIÈRE CONCESSION			SUBVENTIONS ALLOUÉES EN 1913		
		annuelle	par lieue marine	pour une vitesse de	annuelle	par lieue marine	pour une vitesse de
C ^{ie} des Messageries Maritimes	Indo-Chine et Japon	francs 6.000.000	5.40	9 nds 5	francs 5.949.933	31.52	15 nds
—	Australie et Nouvelle-Calédonie		»	»	2.744.621	25.79	10,5
—	Côte orientale d'Afrique (Océan in- dien et Lignes annexes).	4.000.000	»	»			
C ^{ie} Générale Transatlantique	Méditerranée orientale	3.000.000	28.53	»	5.488.318	17.40	13
—	Le Havre - New-York		25.83	9	4.714.839	15.36	14,5 13
C ^{ie} Sud-Atlantique	Antilles, Mexique et Lignes annexes.	3.300.000	»	11,5	6.000.000	54.11	20 18,5
C ^{ie} Chargeurs réunis	Brésil-Plata	4.700.000	46.12	»	4.878.000	25.22	14
	Côte occidentale d'Afrique et Lignes annexes.	500.000	»	9,5	2.950.090	27.50	18
C ^{ie} Gén. Transatlantique/ C ^{ie} de Navigation mixte	Afrique du Nord	880.000	»	»	266.000	12.24	»
Soc. Gén. des Trans- ports marit. à vapeur			»	»	2.000.000	6.93	15
C ^{ie} Fraissinet	Corse	355.000	»	»	550.000	8.53	14
C ^{ie} des Chemins de fer du Nord	Manche	490.000	»	»	485.000	88.58	»
	MONTANT TOTAL DES SUBVENTIONS.	22.925.000	»	»	32.990.801	»	»

(1) Dressé d'après les statistiques françaises annexées aux "Renseignements sur la Législation et la Réglementation des Marines marchandes étrangères" (publication du Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande), p. 624 et 625.

élevées également à de très gros chiffres (1) et la comparaison entre les navires des lignes subventionnées des différents pavillons ne nous était pas complètement défavorable.

Ainsi sur la ligne de New-York notre Compagnie Transatlantique a détenu le record de la vitesse de 1886 à 1890 et cette même Compagnie s'attribue encore aujourd'hui le chiffre le plus élevé des passagers transportés entre l'ancien et le nouveau monde.

Nous ne voulons pas laisser entendre par là que le régime des *subventions* a été une forme de subsides directs meilleure que les primes et compensations d'armement, alors qu'il convient, au contraire, d'attribuer, pour une part, à ces allocations les progrès si lents de notre marine marchande avant la guerre. Mais les lignes d'intérêt général déficitaires ne pouvaient, à défaut d'une gestion directe par l'Etat, se passer de ses subsides et l'on comprend qu'on ait songé d'abord à la forme des subventions directes, qui était la plus simple et a permis à l'ensemble de nos lignes d'être assurées jusqu'à l'ouverture des hostilités et aussi au cours de la guerre, dans la mesure où les circonstances l'ont permis.

(1) Les subventions ont atteint, en 1913, dans l'Empire britannique, 34.197.000 fr., au Japon 26 millions fr., en Italie 18 millions fr., en Hongrie 17.632.000 fr., en Autriche, 15.274.000 fr.

CHAPITRE III

LE RÉGIME DE LA NAVIGATION PENDANT LA GUERRE DE 1914, JUSQU'A LA RÉQUISITION GÉNÉRALE DES NAVIRES DE COMMERCE (février 1918).

La guerre était à peine déclarée quand notre marine marchande commença de jouer un rôle décisif. L'utilisation fut d'abord toute militaire, consistant essentiellement à transporter des troupes : XIX^e corps ramené d'Algérie, troupes noires embarquées dans toutes nos colonies, corps expéditionnaire envoyé aux Dardanelles, armée d'Orient dirigée sur Salonique. Il fallut que la guerre se prolongeât et devint, à partir de 1917, une guerre de matériel, pour qu'après sa tâche militaire, le rôle économique de notre flotte marchande commence. Il grandit tellement, il fut nécessaire d'accroître, dans de si énormes proportions, nos importations que tous les moyens d'augmenter notre faculté de transport par mer durent être employés pour ne parvenir encore à satisfaire qu'en partie nos besoins.

La réquisition, les achats de navires et les affrètements avaient été impuissants à nous procurer le tonnage qui nous était nécessaire quand la guerre sous-marine intensifiée vint creuser de nombreux vides dans les rangs de notre flotte marchande. Une hausse générale des dépenses d'exploitation, du prix des navires et, par contre-coup, des *frets*, était inévitable. Elle fut énorme. La vie chère et tout son cortège de misères fut la conséquence de la hausse des frets et devait malheureusement lui survivre. En cette période de déséquilibre, le régime de la navigation dut être limité à des mesures toutes de circonstances : réduction des services maritimes postaux, institution d'une assurance obligatoire de l'Etat contre les risques de guerre, théoriquement pour mettre un frein à la hausse des primes, institution d'un compte spécial d'attente pour permettre le remploi en unités nouvelles, des bénéfices de guerre de l'armement.

Les réquisitions maritimes frappèrent dans le cours de la guerre plus de la moitié de notre tonnage de vapeurs. Elles devaient, d'après la loi même de 1877, donner lieu à des indemnités représentatives de leur valeur. On avait, seulement, omis de déterminer d'après quel critérium d'évaluation ces indemnités devaient être fixées. Il en résulta des difficultés graves qui, quatre années après, ne devaient pas être encore complètement résolues. La liberté de la navigation subsistait, toutefois, pour les navires non frappés par la réquisition. Elle disparut, dans le dernier mois de 1917, avec l'instauration du régime des *licences de navigation*, puis et plus complètement, avec la mise aux ordres directs de l'Etat de toute notre flotte marchande, qui fut le dernier régime appliqué à nos navires de commerce avant la réquisition générale.

SECTION PREMIÈRE.

LES RÉQUISITIONS DE NAVIRES ET LES AFFRÈTEMENTS. — LES SERVICES MARITIMES POSTAUX. — LES FACTEURS ET L'ÉTENDUE DE LA HAUSSE DES FRETS. — LES BÉNÉFICES DE GUERRE DE L'ARMEMENT ET LE MÉCANISME DE LEUR EMPLOI PAR LE COMPTE D'ATTENTE. — L'ASSURANCE MARITIME DE L'ÉTAT CONTRE LES RISQUES DE GUERRE.

I. Les réquisitions de navires d'après la loi de 1877. — Le droit qu'à la puissance publique de s'emparer de ce dont l'Armée a besoin est si naturel et si indispensable dans le cas de conflit entre peuples que, sans exception, tous les pays l'ont pratiqué à toutes les époques et sous tous les régimes. En France, le texte fondamental touchant la matière des réquisitions maritimes est représenté par l'article 5, titre 2, de la *loi du 3 juillet 1877*, ainsi conçu : « Est exigible par voie de réquisition la fourniture des prestations nécessaires à l'Armée et qui comprennent notamment : 5°) les bateaux et embarcations qui se trouvent sur les fleuves, rivières, lacs ou canaux... » Les réquisitions de l'autorité étaient limitées, en 1877, au cas de mobilisation ou de rassemblement de troupes. La loi du 7 juillet 1898, en modifiant l'article 35 de la loi de 1877, les a autorisés en tout temps et en tout lieu.

Les points de détail des réquisitions de navires, en particulier l'indication des autorités qualifiées pour les opérer, leur procédure, les indemnités auxquelles elles pouvaient donner droit étaient contenus dans le titre VII, articles 65 à 73, du *décret du*

2 août 1877, modifiés par les décrets des 8 mai 1900, 31 juillet et 30 août 1914. Ces réquisitions pouvaient porter, à la fois, sur les navires français quels qu'ils soient et sur tout ce qui se trouvait à leur bord : embarcations, marchandises, vivres. L'état-major et l'équipage pouvaient être requis en même temps que les navires, excepté s'il s'agissait de transformer le bâtiment *en croiseur auxiliaire*, auquel cas l'équipage devait être militarisé (art. 65 du Décret).

Dans leur forme, les réquisitions maritimes, comme toutes les autres, ne pouvaient être faites que *par écrit*. Au moment de sa remise à l'autorité requérante, il devait être dressé un état descriptif du navire et un *inventaire* des marchandises, des approvisionnements et du matériel réquisitionnés ou conservés à bord sans être atteints par la réquisition (art. 67 du décret). Les procès-verbaux de l'inventaire, dressés contradictoirement, devaient permettre à la commission mixte d'évaluation des réquisitions de déterminer les indemnités dues pour privation de jouissance et, s'il y avait lieu, pour dépréciation.

Tel était le droit ; en fait, des conventions types avaient été conclues, dès le temps de paix, par le département de la marine avec des armateurs pour la réquisition :

1° De *chalutiers* à vapeurs ou de *remorqueurs* devant faire office de dragueurs, arraisonneurs ou bâtiments de servitude auxiliaire ;

2° De *cargos* devant faire fonction de transports auxiliaires (1). Nous savons aussi que les conventions postales conclues avec les Compagnies avaient prévu, en conformité avec les conventions de la Haye, la transformation des paquebots rapides en croiseurs auxiliaires.

Il s'agissait là, on le voit, de navires de classe bien définie. Leur régime n'était pas moins nettement déterminé. Les uns, tels les paquebots transformés en croiseurs auxiliaires, devaient être *militarisés* et hisser la flamme de guerre en haut de leur mât ; ils auraient dû être montés exclusivement par des marins de la flotte militaire, mais l'article 18 de la loi du 2 mai 1899 avait autorisé les inscrits maritimes appartenant aux équipages de ces navires « à demander, dès le temps de paix, à continuer leur service, en temps de guerre, sur les dits bâtiments pour le cas où la réquisition en serait opérée ». Les autres, ainsi les transports et remorqueurs auxiliaires, devaient conserver, au contraire, leur personnel non militaire et leur caractère de bâtiments de commerce.

(1) Cf. *Circulaire* n° 906, du Comité central des Armateurs de France, p. 99.

Survint la guerre de 1914. En exécution des plans de mobilisation, on réquisitionna des paquebots postaux que leur vitesse permettait de transformer en croiseurs, des chalutiers pour servir au dragage des chenaux de sécurité des ports, enfin du matériel flottant de renfort pour la direction des mouvements dans les ports.

Les réquisitions ainsi opérées se montrèrent vite insuffisantes pour répondre aux besoins nouveaux qui surgissaient. Devant l'afflux des blessés et des malades il fallut aménager des paquebots en *navires-hôpitaux* ; le commandement de l'armée navale eut besoin de transports auxiliaires pour relier les escadres à leur base de ravitaillement. Au moment où fut décidé l'envoi d'un corps expéditionnaire en Orient, la plus grande partie du tonnage présent dans le port de Marseille dut être saisie par la réquisition. Enfin, quand la guerre sous-marine obligea à s'armer contre elle, peu à peu, tous les chalutiers à vapeur furent pris pour être transformés en patrouilleurs (1).

II. Les affrètements. — Si la réquisition, opération de puissance publique, fut couramment employée par l'Etat en guerre pour se procurer du tonnage marchand, là, comme partout ailleurs, celui-ci eut aussi recours aux procédés du droit commun : aux achats de navires, comme nous l'avons montré en traitant le régime de la construction, et aux *contrats d'affrètement* qu'il nous reste à examiner.

Ces contrats, qui rentrent dans les catégories des contrats de louage de choses et de services, sont ouverts en tout temps à l'Etat comme aux particuliers, puisqu'ils ne sortent pas du droit commun. Librement discutés par les parties dans leurs clauses, celles-ci peuvent varier à l'infini, mais elles s'écartent rarement de ces trois variétés. Tantôt le navire est loué pour un voyage ou une série de voyages déterminés et l'on a l'affrètement au *voyage* ; tantôt il est loué à l'heure ou à la journée ou à toute autre unité de temps et c'est l'affrètement en *time-charter*, emprunté aux usages britanniques ; tantôt le bâtiment est loué, également à temps, mais sans équipage et l'affrètement est dit alors *coque nue*.

Dès le mois d'avril 1914, le ministre de la Marine s'était préoccupé d'arrêter les conditions types d'un contrat d'affrètement en *time-charter* de navires charbonniers. Et, de fait, c'est d'après ces conditions que furent conclus, en novembre 1914, d'assez nom-

(1) Cf. René LA BRUYÈRE, *ouv. cit.*, p. 110.

breux contrats d'affrètement entre la marine nationale et les Compagnies de navigation pour le transport du charbon de Cardiff à l'armée navale (1).

Comme dans le cas de réquisition, le contrat prévoyait l'établissement d'un *état des lieux*, dressé contradictoirement avant tout emploi du navire. Le prix de location, acquitté par paiements périodiques, devait comprendre, à la fois, l'indemnité due pour privation de jouissance des navires et d'emploi à des voyages qui pouvaient être espérés plus rémunérateurs et toute autre indemnité que pouvait motiver l'usure ou les détériorations inhérentes à la navigation pour laquelle le contrat avait été conclu (2).

La Marine prenait à son compte, pendant toute la durée de la location, les droits de port, taxes de pilotage, de remorquage, de battelage, de quarantaine et tous droits quels qu'ils soient portant sur le navire ou sur la cargaison. Étaient, au contraire, laissés à la charge de l'armateur : l'assurance du navire, les gages et la nourriture du capitaine et de l'équipage, les dépenses de combustible ainsi que tous frais concernant le navire et ses appareils. Il était, au surplus, de l'essence de l'affrètement et d'ailleurs expressément stipulé, que le capitaine et l'équipage, quoique payés par l'armateur, avaient à déférer aux seuls ordres de l'Amirauté maritime pendant la durée du contrat.

Les contrats de cette nature, conclus peu après le début des hostilités, demeurèrent en vigueur. Ils offraient l'avantage de prévoir un temps maximum de parcours, calculé d'après une vitesse moyenne de route de huit nœuds en charge et neuf nœuds sur lest, forçant les commandants à ne dépasser ces délais sous peine d'une interruption de la location égale au retard constaté. C'était parfait pour des navires affectés à des navigations régulières, mais c'était à peu près inapplicable aux navires faisant route sans itinéraire fixe. Or ces derniers étaient, de beaucoup, les plus nombreux ; d'autre part, les taux d'affrètement étaient très élevés pendant la guerre. On s'explique donc que l'affrètement soit demeuré, aussi bien pour l'Etat que pour les services publics, surtout une ressource accessoire utilisée à défaut d'autre.

Après les affrètements en time-charter conclus à la fin de 1914 par la Marine militaire, d'autres contrats du même genre intervinrent successivement dans le cours de la guerre et aussi après l'arrêt des hostilités, pour le compte de plusieurs de nos services publics.

(1) Cf. René La BRUYÈRE, *ouv. cit.*, p. 112.

(2) Cf. Rapport F. Bouisson, Chambre 1915, n° 304, p. 23.

C'est d'abord le Bureau national des Charbons qui loua en *time-charter* 42 navires alliés ou neutres, entre octobre 1917 et avril 1921 et *coque nue* 7 navires types « Gharb » des Transports maritimes (flotte d'Etat), au cours de l'année 1920.

A son tour, le Commissariat général aux essences et combustibles affréta, soit sur le marché libre, soit aux raffineurs français des navires-citernes au fur et à mesure de ses besoins.

Nos services du Ravitaillement enfin, outre la flotte dont ils s'étaient assurés la disposition, durent recourir à la ressource des affrètements en *time-charter* et au voyage pour faire face, en particulier, aux importations de céréales et de sucre. Ces affrètements très nécessaires devaient être continués dans l'après-guerre immédiat. On devait même les compléter par des contrats de transport passés par notre Sous-Secrétaire d'Etat au Ravitaillement, quelques-uns avec les Compagnies anglaises et américaines, et le plus grand nombre avec les Transports maritimes et les principales Compagnies françaises de navigation (1).

III. La répercussion de la guerre sur nos services maritimes postaux. — Au moment de la déclaration de guerre, et dans un but de sécurité, le gouvernement crut devoir prescrire la cessation des services maritimes postaux, mais il avait à peine donné l'ordre de les interrompre qu'il donnait celui de les reprendre, et de fait, pendant la première partie de la guerre, nos services maritimes postaux continuèrent, dans l'ensemble, d'être assurés. Une seule ligne régulière fut supprimée complètement : celle de l'Australie et de la Nouvelle-Calédonie.

Des modifications nombreuses furent, toutefois, introduites dans l'exécution des services : la Compagnie Générale Transatlantique suspendit la moitié de ses départs pour l'Algérie et la Compagnie de Navigation mixte le tiers. La Compagnie des Messageries Maritimes se vit imposer des accroissements ou des suppressions d'escales, des modifications d'itinéraires et des allongements de parcours (2). Sa ligne Marseille-Constantinople-Beyrouth fut transformée en ligne Marseille-Malte-Constantinople-Odessa, arrêtée à Dédéagatch après la fermeture des Dardanelles, le 29 septembre 1914.

Nous savons, aussi, que l'Etat s'était réservé le droit de prendre possession, en temps de guerre, des bâtiments que les Compagnies concessionnaires n'utiliseraient pas. Ce droit fut exercé,

(1) Cf. Rapport Morinaud, préc., p. 76 à 78.

(2) Cf. Rapport Bouisson, précit., p. 61 et 62.

mais on ne le fit pas porter, au début, sur les unités les plus rapides et partant les plus coûteuses. Celles-ci, telle le *France* de la ligne de New-York, le *Burdigalia*, le *Gallia* et le *Lutetia* de la ligne du Brésil, avaient été mises temporairement au repos.

Le droit de disposition de l'Etat fut appliqué d'abord aux six grands paquebots de la Compagnie Générale Transatlantique *Provence*, *Savoie*, *Lorraine*, *Touraine*, transformés en croiseurs auxiliaires, *Flandre* et *Niagara* utilisés comme éclaireurs auxiliaires (1). En même temps, étaient mobilisés 25 vapeurs des lignes d'Algérie de la même Compagnie, pour servir au transport rapide en France des troupes d'Algérie, de Tunisie et du Maroc.

Les paquebots du premier groupe, c'est-à-dire les croiseurs auxiliaires à grande vitesse, rattachés à la deuxième escadre légère, contribuèrent, d'abord, au blocus de l'Allemagne. Rattachés ensuite à l'escadre des Dardanelles, ils furent utilisés, tour à tour, comme éclaireurs, navires de bombardement ou transports rapides. Ainsi se passèrent, sur mer, les premiers mois de la guerre.

Bientôt la marine militaire dut classer également, comme croiseurs auxiliaires, le *Burdigalia* et le *Lutetia* de la Compagnie Sud-Atlantique et deux des plus rapides unités de la Compagnie Fabre. D'autres bâtiments rapides, des yachts de préférence, avaient été transformés, de leur côté, en éclaireurs auxiliaires. Avec l'extension du théâtre des hostilités jusqu'en Orient, ce ne fut pas assez. Il fallut transformer plusieurs de nos grands liners en navires-hopitaux, tels le *France*, le *Lasayette*, le *Flandre*, la *Navarre*, le *Charles-Roux*, de la Compagnie Transatlantique, le *Sphynx*, l'*André-Lebon* des Messageries Maritimes, le *Lutetia* et le *Divona* de la Compagnie Sud-Atlantique, l'*Asie* et le *Ceylan* des Chargeurs Réunis, pour ne citer que les principaux (2).

On comprendra qu'après ces affectations de nos grands paquebots à des buts militaires, il ait fallu, dès 1916, suspendre le service rapide sur l'Amérique du Sud et, en 1917, espacer de plus en plus les départs sur la ligne de New-York. La Compagnie des Messageries Maritimes, particulièrement éprouvée par le torpillage ou le coulage de 21 de ses unités, ne put main-

(1) La *Touraine* fut rendue fin août 1914 et le *Timquid* vint remplacer le *Niagara*. Cf. Rapport Bouisson, sur la réquisition des paquebots de commerce, Chambre 1915, n° 804. p. 51.

(2) Les plus belles unités des Compagnies non subventionnées, ainsi le *Canada* et le *Sant'Anna* de la Compagnie Cyprien Fabre reçurent la même affectation. Cf. René La BRUYÈRE, *ouv. cit.*, p. 148.

tenir toutes ses lignes. Outre la ligne d'Australie et de la Nouvelle-Calédonie, suspendues dès le début des hostilités, furent interrompues : la ligne Colombo-Pondichéry-Calcutta sur le réseau d'Extrême-Orient, et toutes les lignes du réseau de la Méditerranée orientale.

Les lignes régulières libres, qui doubtaient nos lignes subventionnées, continuèrent dans leur ensemble d'être exploitées, en particulier sur les Etats-Unis, sur l'Amérique centrale, sur l'Algérie et sur l'Extrême-Orient. D'autres furent supprimées, celles par exemple sur la Mer Noire et sur l'Orient général. Les circonstances de guerre commandaient ces suppressions ; les compagnies, toutefois, firent en sorte de les limiter au minimum, car elles n'ignoraient pas quels inconvénients présente l'interruption, même momentanée, d'une ligne commerciale.

Une nombreuse clientèle étrangère, qui avait été, jusque là, desservie par des navires français, dut s'adresser à d'autres pavillons. Le trafic marchandises sur nos lignes coloniales fut des plus réduits. Les quais de nos ports coloniaux, comme ceux de nos ports métropolitains, s'engorgèrent. Mais, à ce moment d'extrême pénurie du tonnage, il s'imposait d'accorder la priorité aux transports de la guerre et du ravitaillement, et notre marine marchande, à cet égard, aidée des unités des Puissances alliées, remplit son rôle, puisque les transports essentiels purent être, en majeure partie, effectués.

IV. L'augmentation des dépenses d'exploitation des navires et la hausse des taux de fret dans la seconde partie de la guerre.

— Une des conséquences de la prolongation de la guerre, de sa transformation en guerre d'usure, fut d'amener un déséquilibre

DATES	Prix de la tonne de <i>charbon</i> rendue dans les ports de	
	l'Atlantique	la Méditerranée
Juillet 1914	27 francs	32 francs
— 1915	48 »	55 »
— 1916	60 »	70 »
— 1917	127 »	136 »
— 1918	140 »	160 »
— 1919	180 »	220 »
— 1920	480 »	520 »

de plus en plus accentué entre nos importations qui devaient augmenter chaque jour, et nos exportations qui ne cessaient de décroître. De ce déséquilibre devait fatalement résulter une augmentation dans le prix des objets importés, parallèle à une hausse des frets. C'est ce qui se produisit, mais avec une ampleur imprévisible.

Le charbon de soute d'importation (houille de Cardiff) augmenta successivement, chez nous, dans les proportions suivantes entre 1914 et 1920. Nous poussons, ici, jusqu'à l'année 1920, parce que c'est celle où la hausse de tous les prix atteignit son maximum (*Voir tableau ci-dessus*).

Au cours de cette même période, à la suite de la hausse du charbon et aussi du coût de la main-d'œuvre, les dépenses d'exploitation

TABLEAU COMPARATIF

DES DÉPENSES POUR UNE JOURNÉE D'EXPLOITATION D'UN CARGO-BOT
ET D'UN PETIT PAQUEBOT MIXTE EN 1913 ET EN 1920 (1).

NOMENCLATURE DES DÉPENSES	Pour un paquebot mixte de 5.400 tonnes		Pour un cargo-boat de 700 tonnes	
	1913	1920	1913	1920
	francs	francs	francs	francs
Solde et nourriture état-major et équipage . . .	307 »	»	313 »	»
Solde et nourriture état-major et équipage (avec journée de 8 heures) .	»	1.051 »	»	1.326 »
Charbon, matières grasses, fournitures diverses pour la machine .	969 »	6.238 »	976 »	6.750 »
Droits maritimes et frais de port	360 »	410 »	370 »	435 »
Service du pont	98 »	140 »	48 »	76 »
Dépenses diverses et extraordinaires	33 »	54 »	52 »	74 »
Services des salons et cabines et frais du personnel civil	495 »	620 »	85 »	191 »
Amortissement	236 »	502 »	203 »	455 »
Refonte, grosses réparations et gros entretien.	170 »	614 »	131 »	798 »
Assurances	109 »	653 »	112 »	890 »
DÉPENSE TOTALE PAR JOUR	2.777 »	10.282 »	2.290 »	10.995 »

(1) Dressé d'après la comptabilité d'une Compagnie d'armement et publié par le *Journal de la Marine marchande*, 5 mai 1921, p. 430.

des navires augmentèrent à leur tour de plus du quadruple. Le tableau comparatif précédent en témoigne. On remarquera que pour la solde et la nourriture de l'état-major, il a été mentionné l'application de la loi de 8 heures (1), parce que celle-ci est entrée pour 35 % environ dans l'accroissement de ces dépenses.

Si, des dépenses d'exploitation, on passe au *prix des navires*, on constate que, dans le même temps, il fit plus que sextupler. Les données statistiques ci-après, extraites du *Fairplay* du 6 janvier 1921, sont à cet égard concluantes.

VARIATIONS MAXIMA SUR LE MARCHÉ ANGLAIS (MARCHÉ ÉTALON) DU PRIX D'UN CARGO NEUF DE 7.500 TONNES DE PORT EN LOURD, ENTRE 1914 ET 1920 (2).

DATES	Prix global en livres sterling	Prix par tonne en livres sterling	Prix par tonne en francs
Août 1914 . . .	45.500 £	5 £ 95	150 frs.
Déc. 1914 . . .	60.000	8	200 »
Juin 1915 . . .	82.500	11	275 »
Déc. 1915 . . .	125.000	16	400 »
Juin 1916 . . .	180.000	24	520 »
Déc. 1917 . . .	187.500	25	679 »
Fév. 1918 . . .	165.000	22	597 »
Juin 1918 . . .	172.500	23	515 »
Juin 1919 . . .	195.000	26	780 »
Déc. 1919 . . .	232.500	31	1.240 »
Mars 1920 . . .	255.000	34	1.870 »

A leur tour et en même temps, les taux des frets avaient aussi augmenté et dans des proportions encore plus fortes, mais pas tous également. Au départ de nos ports, la hausse la plus élevée fut du *quadruple* par rapport à 1914, tandis que le fret d'aller des marchandises venant de nos colonies ou de l'étranger fit plus que

(1) La loi de 8 heures a été introduite dans notre marine marchande à partir du 13 mars 1920, en exécution de la loi du 2 août 1919, du décret du 24 février 1920 et de l'instruction du 5 mars suivant. Il en est résulté pour l'ensemble de notre armement une charge annuelle d'environ 130 à 150 millions, d'autant plus lourde à supporter que les nations étrangères n'appliquaient pas la même limitation de la durée du travail à bord. Cette surcharge exceptionnelle d'exploitation devait se prolonger jusqu'au décret du 5 septembre 1922, qui a suspendu les 8 heures dans notre marine, jusqu'à ce que cette durée du travail ait fait l'objet d'une réglementation internationale.

(2) On remarquera au début de 1918 un recul momentané dans les prix. Ce recul doit être attribué aux effets de la réquisition générale des flottes marchandes qui était alors, comme nous le verrons, appliquée très diversement, mais sans exception, chez les nations alliées.

décupler. Le tableau suivant permettra de se faire une idée de cette différence de hausse et des produits sur lesquels elle porta. Les marchandises les plus atteintes par la hausse furent toutes des produits de grande consommation, dont le besoin se faisait alors le plus sentir, tels les cuirs, les peaux, le beurre végétal (karité). Au contraire, pour quelques produits moins utilisés, comme la vanille, le fret avait relativement peu monté.

TABLEAU DE LA HAUSSE EXTRÊME DES **FRETS**

POUR LES VOYAGES, ALLER ET RETOUR, SUR LES LIGNES DE LA CÔTE OCCIDENTALE D'AFRIQUE ENTRE LE 1^{er} AOUT 1914 ET LE 1^{er} AVRIL 1920 (PAR TONNEAU DE UN MÈTRE CUBE OU PAR 1.000 KILOS) (1).

MARCHANDISÉS	Frets perçus		Pourcentage de la hausse
	en 1914	en 1920	
	a) Depuis nos ports jusqu'à Dakar ou Kona-kry		
			p. 100
Acier, bois, charbons, chaux, fûts et sacs vides, papiers, riz, savon, sel	30 fr.	415 fr.	383
Armes, conserves, farines, huiles, liqueurs, machines, sucre, tabac, verreries, vins	35 »	430 »	371
Cigarettes, fils de coton, lainages, machines à coudre, parfumerie, produits chimiques et pharmaceutiques non dangereux . . .	40 »	180 »	412
	b) Depuis la Côte Occidentale d'Afrique jusqu'à nos ports		
Café.	73 fr.	400 fr.	547
Cire.		360 »	493
Cornes.		740 »	1.850
Cuir.	»	650 »	1.512
Gomme arabique.		320 »	901
Karité (beurre de)	35 »	440 »	1.257
Peaux sèches et salées.	40 »	790 »	1.975
Vanille.	400 »	500 »	12.49

(1) Dressé d'après les tarifs de frets, obligeamment communiqués par la Compagnies des Chargeurs Réunis.

Pour que la hausse des frets ait pu atteindre des pourcentages aussi élevés, il a fallu qu'à l'augmentation du prix du charbon et à l'accroissement des dépenses d'exploitation, quelque chose soit venu s'ajouter. Ce quelque chose, ce fut l'influence des chargeurs. Ceux-ci n'hésitèrent pas à surenchérir les uns sur les autres pour obtenir, par préférence, le transport de leurs marchandises dans des temps où, le fret demandé dépassant infiniment le fret offert, des quantités de chargements devaient rester en souffrance sur les quais.

La surenchère se produisit presque toujours à propos de navires étrangers. Quand, une fois sur vingt environ, un navire français se présentait, il pouvait accepter et il est arrivé qu'il accepte un fret plus bas que le dernier fret pratiqué, dans la pensée d'en faire bénéficier pour une part le consommateur. Le geste fut en réalité d'effet nul, car une loi économique veut que « lorsqu'il y a insuffisance de marchandise — et le fret en est une — les prix s'équilibrent et se nivellent par en haut, de même que lorsque la baisse arrive, ils se nivellent par en bas ».

Les vins d'Algérie ont, durant la guerre, vérifié cette loi avec éclat. Pour ces vins, en 1918, il n'y avait pas moins de trois frets. Les navires réquisitionnés encaissaient 42 fr. par tonne, les navires alliés ou neutres prenaient 80 fr., enfin quelques navires dits libres, acquis à des prix élevés au cours des hostilités, avaient été autorisés à percevoir jusqu'à 200 fr. Veut-on savoir le résultat ? Les vins ont tous été vendus en France comme s'il avait été acquitté, indistinctement, 200 fr. par tonne pour leur transport. L'Etat français et les navires alliés ou neutres ont simplement manqué à gagner la différence entre le fret perçu par eux et celui de 200 fr. (1).

V. Les bénéfices de guerre de l'armement maritime. — La hausse prodigieuse des taux de fret n'était qu'en partie contrebalancée par l'augmentation des dépenses d'exploitation des navires ; elle a donc conduit l'armement de tous les pays à réaliser des bénéfices importants, dans la période qui a précédé la réquisition générale des navires de commerce.

Les dividendes versés aux actionnaires par les Compagnies de Navigation présentent, à cet égard, une valeur tout à fait démonstrative. Ils attestent que l'armement étranger des pays neutres a été, en général, plus favorisé que l'armement des pays belligé-

(1) Cf. Discours de M. Hubert Giraud à la Chambre, le 9 juin 1920, *J. O.*, 10 juin, p. 1938.

rants, bien que tous aient traversé une période de prospérité exceptionnelle.

Au *Danemark*, l'« Est Asiatique Danois », qui donnait en 1913 8,75 %, a distribué successivement :

en 1916	20,5 %
en 1917	45 %

En *Norvège*, mêmes constatations pour 1917.

6 Compagnies ont distribué de 25 à 30 %

4 — — — — — 50 %

2 — — — — — donné respectivement 45 et 70 %

En *Hollande*, la Compagnie « Holland Amérique Linie » a donné

en 1913. 50 %

en 1916. 53 %

Certaines Compagnies de navigation des pays neutres sont allées jusqu'à distribuer 100 % de dividende et il n'en est pas une qui n'ait amorti entièrement son matériel (1).

Chez les nations alliées, les bénéfices répartis par l'armement entre ses actionnaires ont été un peu moins élevés.

En *Angleterre*, sur dix-huit grandes Compagnies de navigation, au lieu de 8 % en moyenne qu'elles distribuaient avant la guerre :

6 ont donné de 15 à 30 %

12 — — — — — 20 % (2).

En *France*, les dividendes distribués par les Sociétés d'armement ont, en moyenne, *doublé*. Au lieu de 6 à 7 % donnés en 1913-1914 et 1915 :

La Compagnie Générale Transatlantique a distribué en 1916. 12 %

— Havraise Péninsulaire — — — 14 %

— des Chargeurs Réunis — — — 15 %

Cette dernière Compagnie a donné 20 % en 1917 (3).

Après distribution de ces dividendes, il est resté à notre armement des disponibilités formées par les excédents de recettes sur les dépenses et par les sommes versées par l'Etat et par les assu-

(1) Les Compagnies néerlandaises Van Nivelt, Goudrian et C^e et Maatschappij Triton ont distribué 100 % de dividende en 1916, 50 % en 1917 75 % en 1918.

(2) Cf. Discours précité de M. Hubert Giraud à la Chambre J. O., 10 juin, p. 1939.

(3) Voir Maurice Collin, *La Situation de l'armement maritime en France de 1914 à 1919*, p. 74.

neurs à titre d'indemnités de réquisition ou d'assurance. Ces disponibilités totalisées pour les Compagnies qui publient des bilans, se sont élevées à 550 millions de francs. On ne peut, toutefois, considérer cette somme comme représentant des bénéfices, car les navires perdus, les paquebots et les mixtes surtout, n'avaient été ni tous remplacés ni complètement payés par l'Etat. Il a donc fallu qu'une grande partie des disponibilités de l'armement soit réservée pour l'achat d'un tonnage de remplacement.

VI. Introduction et extensions successives de la pratique des comptes d'attente pour faciliter le renouvellement de notre flotte marchande. — L'armement maritime, au même titre que le commerce et l'industrie en général, avait été soumis à l'impôt institué par la loi du 1^{er} juillet 1916. Il devait donc verser à l'Etat 80 % des bénéfices exceptionnels réalisés pendant la guerre. Mais ces prétendus bénéfices en étaient-ils, si l'armement les mettait en réserve, pour acquérir des unités qui viendraient prendre la place des unités détruites ? De toute évidence non.

On s'en rendit compte surtout dans le cas de pertes de navires suivies du paiement d'indemnités d'assurance. La valeur des navires ayant augmenté, au cours des hostilités, dans les proportions que nous connaissons, les indemnités versées ont représenté des plus-values considérables, par rapport à la valeur initiale des navires et sont tombées sous le coup de la loi. Or, si les plus-values ainsi encaissées représentaient des bénéfices réels pour les armateurs renonçant à la profession et incorporant dans leur patrimoine les sommes touchées des assureurs, il en était autrement pour ceux de nos armateurs, et c'était, en importance au moins, la majorité, qui avaient en vue le remplacement du tonnage détruit. Pour ces derniers, les bénéfices étaient tout apparents et illusoire.

Le législateur de 1916 avait bien exonéré de l'impôt sur les bénéfices de guerre les sommes provenant d'indemnités d'assurances, mais à la condition que le *emploi* ait lieu dans l'exercice même où ces sommes avaient été touchées. Semblable exonération ne pouvait jouer à un moment où nos chantiers ne construisaient plus et où l'on se heurtait, pour l'achat au dehors, aux interdictions de transfert de pavillon. Il fallait trouver une combinaison plus efficace.

Cette combinaison, suggérée par le Comité des Armateurs et autorisée dès le 8 décembre 1916 par le ministre des Finances, ce fut l'introduction d'un *compte spécial d'attente* dans les écritures des Compagnies de navigation. A ce compte furent versées toutes

des indemnités ou sommes grevées d'une affectation spéciale du fait qu'elles étaient destinées à la reconstitution du matériel naval disparu (1).

La solution du compte d'attente était heureuse, aussi la Commission du premier degré et la Commission supérieure des bénéfices de guerre n'ont-elles pas tardé à élargir son champ d'application, d'abord en cas de *vente des navires*. Elles ont reconnu que lorsqu'un armateur, dans le but d'améliorer son matériel naval, vendait des unités non appropriées au trafic auquel il se livrait, il y avait lieu de l'autoriser à mettre en réserve le produit de la vente, en vue de lui permettre le remplacement de ces unités. La Commission supérieure paraît s'être simplement réservé d'apprécier, d'après les cas d'espèce, si le emploi est sincère et ne constitue pas une mise en réserve déguisée (2).

Une seconde extension, plus hardie, de la pratique du compte d'attente, réalisée par la jurisprudence, a consisté à autoriser des armateurs, dont l'intention de emploi était très nette, à porter à leur compte d'attente, dans un cas d'espèce bien déterminé, une *part des bénéfices d'exploitation*. La jurisprudence a considéré qu'en remplaçant, tonneau pour tonneau, leurs navires perdus ou vendus, les Compagnies de navigation ne font que reconstituer leur matériel naval et, par conséquent, doivent pouvoir distraire, des bénéfices impossibles, les bénéfices nécessaires à parfaire les indemnités d'assurance ou de réquisition ou le produit des ventes, pour remplacer par un tonnage équivalent, le tonnage perdu ou vendu.

La Commission supérieure n'a pas expressément consacré cette extension, mais, dans sa décision du 8 octobre 1920, elle l'a impliquée en admettant la théorie du remplacement à l'équivalent, dans le considérant ci-après :

« Considérant que, pour l'armateur décidé à continuer l'exercice de son industrie, la réparation du dommage consiste dans le remplacement du navire perdu par une unité nouvelle de tonnage et de valeur industrielle équivalente... »

(1) Cf. Art. de M. Alf. DESJARDINS dans *Mer et Colonies*, 25 mars 1921, p. 6.

(2) Décisions des commissions du 1^{er} degré du Havre (décembre 1917) et de Lyon (janvier 1918). Lettre du ministre des Finances du 26 juillet 1919, au Commissaire aux Transports maritimes et décisions du 17 février 1921 de la Commission supérieure des bénéfices de guerre, confirmant la légitimité de l'inscription au compte d'attente des sommes provenant de la vente d'un navire, quand ces sommes doivent être intégralement employées à l'achat d'une autre unité. Documents cités dans la note du Comité des Armateurs du 1^{er} décembre 1922, à laquelle nous empruntons tout l'essentiel de notre exposé sur l'évolution de la jurisprudence en matière de compte d'attente.

Permettre le remplacement par unité *équivalente*, c'est autoriser l'assujetti à affecter à l'achat de navires de remplacement, en plus des sommes provenant des indemnités d'assurance ou des indemnités de réquisition, une partie des bénéfices d'exploitation comme appoint.

Ce n'est pas tout. Dans sa décision du 24 juin 1922, la Commission supérieure a élargi encore un peu, le champ du compte d'attente. Elle a admis qu'un armateur, ayant perdu un navire, pouvait être considéré comme ayant valablement remployé les sommes provenant de la perte, s'il en avait fait apport à une société en nom collectif en vue de l'achat d'un navire de plus fort tonnage. On avait les meilleurs motifs d'encourager cette opération, car elle exige des sommes supérieures à celles que porte le compte d'attente de l'armateur sinistré.

Ces élargissements de la pratique des comptes d'attente ont permis à notre armement d'affecter une large part de ses bénéfices de guerre à la réparation de ses pertes. Mais, sur un point essentiel de l'application, une difficulté grave a surgi du fait du délai trop court accordé aux assujettis pour procéder aux remplois.

Le délai de remploi avait été fixé d'abord au 30 juin 1920, c'est-à-dire à la limite d'application de la législation sur les bénéfices de guerre. Mais, à ce moment, la baisse du prix du tonnage commençait à peine et les interdictions de transfert de pavillon existaient toujours. Le délai de remploi fut donc prorogé jusqu'au 31 décembre 1922 ; quand vint cette dernière échéance, la Commission supérieure des bénéfices de guerre n'avait pu, encore, statuer sur 15.000 pourvois formulés par les armateurs et elle jugeait avoir besoin de 18 mois pour terminer sa tâche. Dans une vue très nette de l'intérêt de notre armement, confondu ici avec celui du pays, la Commission extra-parlementaire de la marine marchande est alors intervenue pour proposer une nouvelle prorogation du délai de remploi, jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la décision de la Commission supérieure. Et cette prorogation est à la veille d'être sanctionnée.

Sans doute on pouvait craindre qu'un armateur ayant vu ses bénéfices de guerre fixés à une certaine somme, un million de francs par exemple, par l'une des Commissions du premier degré, hésite à employer immédiatement cette somme à un achat de navire. Il peut, en effet, escompter que la Commission supérieure abaissera son chiffre de bénéfices aux environs de 700.000 francs, sans qu'il lui soit possible de récupérer les 300.000 francs d'écart

à une époque où le tonnage, du fait seul qu'il est mis en vente, perd la moitié de sa valeur. Connaissant ce danger, nombre de nos armateurs auraient payé le fisc et c'eût été contraire à l'esprit même de l'institution du remploi qui a voulu qu'on consacre, à l'amélioration d'une industrie jugée essentielle, les bénéfices de guerre réalisés dans son exercice (1).

VII. L'assurance maritime de l'État contre les risques de guerre. — Aux risques ordinaires de la navigation, la guerre en avait ajouté de nouveaux : risques de capture et de saisie par les bâtiments ennemis de surface, risques de destruction totale par les torpilles sous-marines et par les mines.

Au début de la guerre, en présence d'une incertitude complète sur l'importance et la fréquence de ces risques nouveaux, les compagnies d'assurances hésitèrent et il sembla qu'elles seraient tout à fait impuissantes à les couvrir. Il y avait, cependant, un immense intérêt à maintenir l'intensité de la navigation commerciale en dépit des risques multipliés.

Aussi vit-on, dès le 6 août 1914, l'Etat anglais assumer la charge de la réassurance des coques, jusqu'à concurrence de 80 % de leur évaluation dans les polices. Il prit, en outre, la décision d'assurer les cargaisons contre les risques nouveaux de la guerre, sous la seule réserve qu'elles aient été préalablement assurées contre les risques ordinaires de mer (2).

En France, les assureurs libres ayant hésité à couvrir les risques de guerre, l'Etat ne pouvait borner son rôle à une réassurance, c'est-à-dire à un cautionnement. Il fallait qu'il établisse une assurance directe. Ce fut l'objet du décret du 13 août 1914.

Contre une prime, qui ne pouvait excéder 5 % de la somme garantie, l'Etat assura :

1° Les *corps de navires* battant pavillon français jusqu'à 80 % de leur valeur indiquée dans les polices privées, à la condition qu'ils fussent assurés, contre les risques ordinaires, pour le quart au moins de leur valeur ;

2° Les *cargaisons* pour la totalité de leur valeur, à l'importation, quelle que soit la nationalité du pavillon, et, à l'exportation, seulement si elles étaient transportées sous pavillon français. Dans les deux cas, les cargaisons devaient aussi être assurées contre les risques ordinaires de la navigation.

(1) Cf. Art. de M. René MOREUX, dans le *Journal de la Marine marchande*, 23 novembre 1922, p. 1177.

(2) Cf. Louis ROUQUETTE, *ouvr. cit.*, p. 59.

Pour préciser les termes et conditions de chaque contrat, il avait été prévu le fonctionnement d'une Commission exécutive établie près du ministre des Finances.

La loi du 10 avril 1915 ne fit, dans son ensemble, que confirmer ces dispositions. Un article spécial, assujettit, en plus, les navires à l'observation des instructions qui leur seraient données en vue de leur sécurité et pour leur défense contre les sous-marins. La limite du taux de la prime, fixée à 5 %, était donc maintenue. Elle disparut à partir de la loi du 21 janvier 1916, qui vint rendre libres les cotations de la Commission exécutive.

Ce régime d'assurance maritime facultative de l'Etat contre les risques de guerre bénéficia, au début, d'un quasi monopole. Mais nos grandes Compagnies privées d'assurances ne pouvaient demeurer, indéfiniment, dans l'inaction. Elles établirent, d'abord et très vite, entre elles, un consortium ayant pour objet de garantir les 20 % des corps de navires non couverts par l'assurance de l'Etat. Puis elles s'organisèrent pour garantir, à leur tour, les risques de guerre concurremment avec l'Etat, qui joua, dès lors, le rôle de régulateur (1).

C'était le temps où la guerre sur mer avait un champ limité, où les sous-marins à rayon d'action assez faible causaient peu de destructions. La hausse du prix des navires était, d'autre part, à ses débuts. Les primes exagérées d'assurance ne pouvaient être que l'exception.

Mais nous savons qu'à partir du printemps de 1917, la guerre sous-marine intensifiée accrut les pertes du tonnage allié, tandis que le prix des navires sextuplait par rapport à l'avant-guerre. A ce moment, le taux des primes augmenta dans d'énormes proportions, atteignant jusqu'à 10 et 12 % par mois du prix des navires, sans que l'assurance facultative de l'Etat pût faire frein, à cause du nombre insuffisant de risques qu'elle couvrait. Une telle hausse devait avoir une répercussion fâcheuse sur le prix de la vie. Elle menaça même d'entraîner le désarmement de navires, car le taux des primes était arrivé à dépasser le prix limite assigné aux frets.

Déjà la flottille de nos pêcheurs de morue était retenue dans les ports par le chiffre prohibitif de la prime mensuelle d'assurance, atteignant jusqu'à 13, 50 %. Nos marins en sursis n'allaient plus pouvoir être occupés et notre flotte marchande était menacée d'une

(1) Cf. Rapport Jenouvrier, Sénat, 1917, n° 115, dans *Documents parlementaires du Sénat*, p. 234 et suivantes.

inactivité partielle au moment précis où nous avions le plus besoin d'elle.

Il fallait un prompt remède à cette situation dangereuse. Le gouvernement pensa le trouver en rendant *obligatoire* l'assurance d'Etat sur les corps de navires. Ce fut l'objet de la loi du 19 avril 1917.

L'assurance par l'Etat devint obligatoire pour les navires de 500 tonneaux bruts et au-dessus, battant pavillon français et non couverts par l'Etat, contre les risques de guerre, du fait de dispositions législatives ou de conventions spéciales, tels les navires réquisitionnés, les navires affrétés et les navires en service sur les lignes postales.

La garantie de l'Etat était accordée moyennant paiement d'une prime mensuelle fixée par décret, suivant les catégories de navires et de parcours. Elle portait sur la valeur des navires agréée, après déclaration de l'armateur, par le ministre des Travaux publics.

En cas de perte totale, la valeur du navire était payée jusqu'à concurrence de 75 % du montant assuré. Le surplus ne devait être acquitté qu'après achat ou commande, par l'armateur, d'un navire de remplacement, agréé par le ministre de la Marine. Par cette dernière disposition, on avait voulu provoquer, plus rapidement, la reconstitution de notre flotte marchande.

Par ailleurs, les Assureurs maritimes n'étaient nullement expropriés : ils conservaient le bénéfice exclusif des assurances contre les risques ordinaires de mer et couvraient, concurremment avec l'assurance facultative de l'Etat, les risques de guerre touchant les cargaisons.

Le Sénat avait heureusement repoussé un amendement du député Cadnat qui étendait aux cargaisons l'assurance obligatoire de l'Etat. Il fallait tenir compte, en effet, des usages commerciaux, en particulier de la vente ou de l'achat à l'étranger avec la clause C. A. F. (Coût, fret et assurance compris). Soumettre les cargaisons à l'assurance obligatoire, c'eût été les grever d'une double charge et risquer de les détourner de notre pavillon.

Par contre, on eut vite à déplorer que la fixation des taux des primes ait été laissée par la loi, sans aucune limite, à l'appréciation de la Commission exécutive (1). En dépit des déductions

(1) Une proposition du Gouvernement, émise à la suite d'une démarche du Comité des Armateurs, avait assigné aux taux des primes une limite fixée à 3 % de la somme assurée pour les vapeurs, et à 4 1/2 % pour les voiliers. Repoussée à la Chambre, à la suite du vote d'un amendement de M. J. Thierry, la proposition n'eut aucune suite.

les plus rigoureuses tirées des statistiques de pertes, les *taux* de l'assurance obligatoire d'Etat demeurèrent, en fait, presque constamment *supérieurs* à ceux que nos entreprises de navigation auraient pu trouver sur le marché libre des assurances (1).

Les primes très élevées permirent, il est vrai, à l'Etat, de réaliser en deux ans, avec l'assurance obligatoire, 130 millions de bénéfices. Mais tel n'était pas le but que cette assurance devait atteindre. Il visait uniquement à enrayer la hausse exagérée des assurances et ses résultats fâcheux. En le manquant, l'assurance obligatoire a inscrit une défaite de plus au compte des institutions d'Etat.

Le régime de l'assurance obligatoire par l'Etat s'était avéré si peu favorable à notre armement que, dès le lendemain de la signature de l'armistice, le Comité des Armateurs demanda sa suppression. Prononcée par la loi du 8 octobre 1919, cette suppression devint effective à la date officielle de cessation des hostilités, le 24 octobre 1919.

Si tels furent la réglementation et le sort de l'assurance maritime d'Etat, nous devons ajouter qu'un article de la loi du 10 avril 1915 non abrogé par la loi du 19 avril 1917 et qui intéresse notre armement, n'a pas reçu encore son exécution.

Il s'agit de l'article 12 ainsi conçu : « A la clôture des opérations d'assurances régies par les articles ci-dessus, le reliquat actif, s'il en existe un, sera divisé en deux parts, savoir : les sommes provenant des primes versées pour l'assurance des navires et celles provenant des primes versées pour l'assurance des cargaisons. Les premières seront distribuées aux *assurés* proportionnellement aux primes par eux acquittées ; les secondes seront versées à la Caisse des Invalides de la marine ».

L'Etat, en présence d'un texte aussi clair, ne conteste pas qu'il doive reverser aux armateurs la part du solde actif stipulée à leur profit ; mais il invoque le fait que les comptes ne sont pas encore liquidés. Or, on peut craindre que la liquidation ne dure très longtemps et que cette lenteur empêche notre armement de percevoir la somme, évaluable à 12 millions, qui devrait lui revenir de par la volonté même de la loi.

(1) Cf. *Circulaire*, n° 1104, du Comité des Armateurs, p. 90.

SECTION II

LE RÈGLEMENT DES INDEMNITÉS DE RÉQUISITION DE NAVIRES ET LES DIFFICULTÉS QU'IL A SOULEVÉES. — SENS DE L'EXPRES-
SION « PRIVATION DE JOUISSANCE », — ÉPOQUE D'APPRÉ-
CIATION DE LA VALEUR. — CE QU'IL FAUT ENTENDRE PAR
« VALEUR INTÉGRALE DU NAVIRE ». — DOCTRINE DU MINISTÈRE
DE LA MARINE ET ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE. — LA
SUPPRESSION PROGRESSIVE DE LA LIBERTÉ DE LA NAVIGATION :
RÉGIME DES LICENCES ET MISE INTÉGRALE DE NOTRE FLOTTE
À LA DISPOSITION DE L'ÉTAT.

I. Le Règlement des indemnités de réquisition de navires et les difficultés qu'il a soulevées. — Les réquisitions maritimes, comme toutes celles que l'Etat devait opérer pour les besoins de la guerre, ouvraient, en faveur des prestataires, le droit à des « indemnités représentatives de la valeur des prestations fournies ». L'art. 2, de la loi du 3 juillet 1877, le déclarait expressément et l'art. 545 du C. C. stipule textuellement « nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une *juste et préalable indemnité* ». Toutefois, soit par embarras, soit par imprévoyance, pour aucune des réquisitions, on n'avait pris soin de déterminer à l'avance quels devaient être les éléments de base du calcul des indemnités.

L'art. 73 précité, du décret du 2 août 1877, avait disposé que le règlement et la liquidation des indemnités relatives aux réquisitions de l'autorité maritime, s'effectueraient suivant les règles établies pour les réquisitions de l'autorité militaire, sans préjudice des conventions conclues par l'Etat avec les Compagnies propriétaires de navires. Mais, dans ce même article, au point de vue de la *fixation* même des indemnités qui nous occupent, on s'était borné à dire :

« L'indemnité est fixée en tenant compte soit de la valeur intégrale de l'objet s'il est définitivement conservé par l'Administration ou s'il périt à son service, soit, lorsqu'il est restitué, de la *privation de jouissance* du propriétaire et de la *dépréciation de l'objet* s'il y a lieu. »

L'interprétation d'un texte à ce point laconique, sur une matière aussi délicate, ne pouvait que soulever de graves difficultés. En cas de simple réquisition de la jouissance, il a fallu fixer ce que devait comprendre l'indemnité de privation de jouissance à verser lors de la restitution. En cas de réquisition en propriété,

s'est posé le double problème de savoir, à quelle *date* (jour de la réquisition ou jour de la perte) il convenait de se placer pour apprécier « la valeur intégrale du navire » et, d'autre part, que pouvait représenter exactement cette *valeur* sur laquelle devait s'effectuer tout le calcul des indemnités. Devait-on la traduire par valeur normale d'échange, valeur de remplacement ou cours commercial ?

A). *Sens de l'expression « privation de jouissance »*. — Sur le premier point, c'est-à-dire sur ce qu'il fallait entendre par l'expression « privation de jouissance », le Comité central des Armateurs soutint toujours qu'il comprenait par là la privation du revenu que le navire aurait procuré à l'armateur pendant la période de réquisition, sans tenir compte des bénéfices qui auraient pu résulter des soins et d'une habileté déployés en vue d'une exploitation plus fructueuse (1).

C'était dire que l'Etat devait à l'armateur, non le *lucrum cessans* ou gain manqué, mais bien le *damnum emergens* ou dommage réellement subi. La réquisition jouissance aurait pris, ainsi, le caractère d'un affrètement obligatoire avec allocation à l'armateur d'un revenu normal.

Pour fixer ce revenu, le Comité des Armateurs proposa en vain au ministre de la Marine, d'appliquer les tarifs en vigueur en Angleterre. Ce dernier préféra un procédé d'évaluation basé sur la valeur initiale du navire, les amortissements pratiqués et l'intérêt de la portion du capital non amorti. Ce procédé comportait, manifestement, une indemnisation insuffisante.

Le Comité des Armateurs suggéra, alors, au ministre de la Marine de demander au Conseil d'Etat son avis sur ce qu'il fallait entendre par l'expression « privation de jouissance ». Sur un refus, il conseilla à ses adhérents de demander aux tribunaux des indemnités analogues à celles du Livre Bleu anglais.

Saisi enfin, le Conseil d'Etat, dans un avis formulé le 11 janvier 1916, donna, en principe seulement, raison aux armateurs. Il reconnut qu'il était rationnel de calculer, en temps normal, l'indemnité de réquisition de jouissance des navires d'après le cours des frets, mais il observa qu'en temps de guerre, il y avait lieu de tenir compte que les prix des frets sont faussés par le fait même des opérations de guerre et par l'exercice du droit de réquisition (2).

(1) Cf. Maurice COLIN, *ouv. cit.*, p. 68.

(2) Cf. Maurice COLLIN, *ouv. cit.*, p. 69.

Que les prix aient été faussés pendant la guerre par la spéculation ou l'accaparement et par des circonstances de guerre tels que l'exercice du droit de réquisition, c'est exact en général, mais nous savons que, pour les taux de fret, les causes de hausse étaient déterminées, toutes connues, et d'ailleurs indépendantes de la volonté des armateurs. La réserve qu'avait cru devoir faire le Conseil d'Etat ne se justifiait donc pas. Les armateurs intéressés l'auraient certainement combattue : le Gouvernement ne leur en donna pas l'occasion.

Le 17 décembre 1915, une Commission avait été instituée au Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande pour s'occuper du Règlement des indemnités de réquisition. Mais elle fonctionnait à peine quand le Sous-Secrétaire d'Etat jugea préférable de surseoir à tout règlement, jusqu'à ce que les tribunaux aient rendu leur sentence sur les litiges pendants devant eux.

La solution fut ainsi différée jusqu'en décembre 1916. A ce moment, le ministre de la Marine conclut avec quelques armateurs des contrats pour des réquisitions nouvelles en acceptant comme prix de base ceux du Livre Bleu anglais réduits de 12 1/2 % (1).

Ces contrats, qui réglaient la question pour l'avenir, furent bientôt suivis d'un arrangement amiable pour les réquisitions arriérées. L'arrangement négocié entre le ministre de la Marine et le Comité des Armateurs n'a pas prévu moins de trois conventions, applicables, suivant les cas ; les indemnités prévues s'entendaient pour la location du navire nu, les dépenses engagées, le cas échéant, par l'armateur devant être payées à part sur justification.

L'arrangement était, d'ailleurs, facultatif pour les armateurs qui restaient libres de porter leurs différends devant les tribunaux. Avec l'augmentation rapide des frais d'exploitation des navires, il devint très vite inacceptable. La plupart des conventions déjà intervenues furent dénoncées et d'importants relèvements envisagés avec révisions périodiques.

Pour obtenir ces remaniements indispensables, le Comité des Armateurs engagea en novembre 1917 des pourparlers avec la Commission centrale des marchés au Ministère de la Marine. Il fit valoir qu'en Angleterre le taux des indemnités allait être relevé — il devait l'être en 1918 — et qu'en outre les armateurs étaient remboursés des augmentations de salaires et d'une partie des dépenses de réparations.

(1) Cf. Maurice COLLIN, *ouv. cit.*, p. 70 et *Revue de la Marine marchande*, juillet 1917, p. 356.

La Commission accepta alors de relever d'un *sixième* les indemnités pour privation de jouissance touchées par les armateurs en 1917 et de garantir, en outre, ceux-ci contre les augmentations de salaires survenues ou à survenir depuis le début des hostilités. Après des pourparlers directs entre la Commission et les armateurs intéressés, il fut, d'autre part, décidé que la durée de l'accord complémentaire accordant les relèvements, fixée d'abord à une année, serait réduite à trois mois (1).

La question des indemnités pour privation de jouissance des navires réquisitionnés était réglée, mais après quelles longues et difficiles négociations ! On s'étonnera moins que les problèmes plus délicats posés par les réquisitions des navires en pleine propriété, n'aient pu faire l'objet d'accords analogues et qu'on ait dû les abandonner à la jurisprudence, cependant au début très incertaine, des tribunaux civils.

B). *Epoque à laquelle doit être appréciée la valeur en cas de réquisition en propriété.* — En cas de réquisition de jouissance, le moment auquel il fallait se placer pour calculer le montant total de la privation de jouissance et, s'il y a lieu, de la dépréciation, ne pouvait être que celui où le navire était restitué, c'est-à-dire libéré de la réquisition. Il eut été de toute logique de se placer de même au moment de la perte ou de l'appropriation définitive, dans le cas où la réquisition de jouissance devenait une réquisition de propriété, soit parce que la restitution du navire n'était plus possible, soit parce que l'Etat décidait de le conserver.

Les armateurs ont toujours soutenu ce point de vue avec de fortes raisons. Dans le décret du 31 juillet 1914, art. 73, précit. l'Etat s'est réservé en quelque sorte un droit d'option : celui de conserver ou de restituer le navire. Si le navire périt, le droit se trouve épuisé, puisque le navire ne peut plus être restitué, l'Etat doit alors payer la valeur représentative de la richesse détruite. Or, calculer cette valeur au jour de la réquisition pouvait être considéré comme risquant de faire supporter à l'Etat un *préjudice*. L'auteur du décret prévoyant que la navigation causerait aux navires une dépréciation — dépréciation dont il parle en cas de restitution — a jugé équitable que l'armateur la supporte et pour cela qu'on apprécie la valeur du navire au jour de la *restitution* ou de l'*attribution définitive à l'Etat* (2).

(1) Cf. M. COLLIN, opus. cit., p. 71.

(2) Cf. Circul. n° 1081 du Comité central des Armateurs, p. 832. Observations de M. Georges Ripert, commentant les décisions de jurisprudence relatives aux réquisitions maritimes.

Des causes imprévues ont provoqué, aux lieu et place de la dépréciation envisagée, une grande augmentation de la valeur des navires, entre le jour de la réquisition et celui de l'appropriation par l'Etat. Mais le fait que la solution impliquée par le Décret de 1914 est devenue favorable à l'armement ne peut suffire à motiver son abandon. Si l'on devait apprécier la valeur du navire au jour de la réquisition, le Comité des Armateurs a mis, très nettement, en relief l'inégalité qui en résulterait (1). Les navires ayant subi une hausse croissante au cours de la guerre, l'armateur réquisitionné le dernier serait toujours avantagé par rapport à ceux ayant subi la réquisition avant lui et l'on voit, tout de suite, l'injustice que l'on consommerait en allouant l'indemnité la plus faible à l'armateur réquisitionné le premier.

Il apparaissait incontestablement plus équitable, d'imposer le même traitement à tous les armateurs et pour cela de calculer les indemnités d'après *la valeur des navires au jour de leur appropriation définitive par l'Etat*. C'était à ce moment qu'ils étaient vraiment sortis du patrimoine de l'armateur. Auparavant, la réquisition qui les frappait était une réquisition de la jouissance comme celle qui atteignait les immeubles en général. L'Etat, d'ailleurs, l'avait lui-même considérée à part, puisqu'il avait indemnisé les propriétaires proportionnellement au temps écoulé, en s'inspirant des tarifs anglais (2).

Malgré cette argumentation solide, le Conseil d'Etat a cru devoir se prononcer en sens contraire dans l'avis du 6 novembre 1917. D'après cet avis, la valeur des navires doit être appréciée à la date de leur réquisition : C'est-à-dire lors de leur prise de possession par l'autorité maritime. Toutefois, il convient d'observer immédiatement que cet avis, rendu à titre purement *consultatif*, n'a pas la valeur des décisions contentieuses. Pour le formuler, le Conseil d'Etat s'est inspiré des considérations suivantes (3).

D'abord, la règle en matière de réquisition serait que la réquisition est faite *à titre définitif*. Comme devait le dire plus tard le Tribunal de Commerce de Marseille, il faudrait voir en elle « *une main-mise actuelle et définitive de l'Etat pouvant porter sur tous les objets, tous les services, tous les citoyens* ».

Cette assertion se réfute cependant comme d'elle-même, puisqu'une quantité de prestations, qualifiées de réquisitions, portent

(1) V. Lettre adressée au ministre de la Marine le 22 décembre 1919, reproduite dans la *Circulaire du Comité*, n° 1043, p. 1004.

(2) Cf. *Circul. des Armateurs*, n° 1081, précit., p. 833 et n° 1099, p. 1158.

(3) Cf. *Circul.* ci-dessus, n° 1081, p. 833 à 836.

uniquement sur l'usage : telles les réquisitions de logement, de cantonnement, de moulins, de fours, de guides, etc.... celles aussi des chemins de fer.

Au surplus, pour que l'Etat acquière, lors de la prise de possession, la propriété des navires réquisitionnés, il eût fallu qu'il fasse opérer la *mutation en douane* (1). Or, l'Administration de la marine, dans une circulaire du 21 novembre 1917, a prescrit au service de l'Approvisionnement de la Flotte de « faire opérer la *mutation en douane* quand il aurait connaissance de la *réquisition en pleine propriété* de navires de mer français ». C'était bien impliquer qu'il y avait, à côté de la réquisition en propriété, de simples réquisitions de jouissance.

En second lieu, pour motiver son avis en droit, le Conseil d'Etat a soutenu que la réquisition primitive d'un navire pourrait toujours avoir son caractère primitif modifié par la réalisation d'une *condition résolutoire potestative*, de la nature de celle prévue à l'article 1170 du Code Civil : la condition si l'Etat ne restitue pas.

C'était oublier que la réquisition, en tant qu'acte de puissance publique, ne peut, par sa nature même, comporter de condition. Aucune réquisition, d'ailleurs, n'est conditionnelle et pour que celle des navires le soit, exceptionnellement, il eût fallu au moins qu'un texte l'indiquât.

M. Ripert, critiquant cette construction juridique dans la circulaire du Comité des Armateurs, n° 1081, p. 833, ajoute qu'elle ne conduit pas au résultat cherché par la Haute-Assemblée. La réalisation d'une condition résolutoire ne peut avoir pour effet de *modifier le caractère de l'acte primitif*. L'arrivée de la condition ne peut que faire disparaître l'acte rétroactivement, au moment même où il a commencé. Ce qui fait qu'en l'espèce, la réquisition devrait être réputée n'avoir jamais eu lieu. L'indemnité de privation de jouissance payée par l'Etat n'aurait plus, dès lors, le fondement que le Conseil d'Etat, lui-même, lui a reconnu ; et ce sont ainsi tous les arguments invoqués à l'appui de son avis qui tombent, forçant à revenir à la seule solution logique, celle qui place le transfert de propriété du navire et le calcul de l'indemnité y afférente au jour de la perte ou de la conservation définitive.

(1) Cette formalité n'est pas en effet une simple mesure de publicité, laissée aux soins de l'acquéreur, comme la transcription immobilière ; c'est la constatation nécessaire, par l'autorité publique, du changement de propriétaire et la reconnaissance officielle de ce propriétaire par le renouvellement de l'acte de francisation. Cf. Georges RIPERT, *Droit maritime*, t. I, n° 373.

C). *Ce qu'il faut entendre par « valeur intégrale du navire »*. — Il ne faut pas au surplus s'exagérer l'importance de la détermination de la *date* à laquelle il convient de se reporter pour apprécier la valeur du navire. Cette importance pouvait être influencée et diminuée en effet beaucoup, du fait des pouvoirs presque illimités que les tribunaux se sont reconnus pour établir la *valeur* elle-même. C'est ainsi que la détermination de ce qu'il y a lieu d'entendre par « valeur intégrale du navire » et en général « valeur des prestations fournies », est devenue la question essentielle posée par le règlement de réquisition.

Cette question, discutée en premier lieu à propos des réquisitions opérées pour les besoins de l'armée de terre, a donné lieu à de nombreuses études de doctrine (1). Elle a fait aussi l'objet d'un grand nombre de décisions judiciaires, mais on dut attendre jusqu'à l'arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation du 6 mars 1917 (2) une formule précise des règles fondamentales qu'il y a lieu d'appliquer pour fixer l'indemnité de réquisition. Les énonciations capitales de l'arrêt sont les suivantes :

« Aux termes de l'art. 2 de la loi du 3 juillet 1877... « toutes les prestations fournies à l'armée donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur ; d'une part, cette valeur doit être appréciée à la *date de la réquisition*, et, d'autre part, l'indemnité corrélative doit être calculée en tenant compte uniquement de la *perte* que la dépossession de sa chose impose au prestataire, et abstraction faite du *gain* qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix, faussée soit par la spéculation ou l'accaparement, soit par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre et notamment par l'exercice même du droit de réquisition ».

Le texte ainsi rédigé s'appliquait aux réquisitions en général, mais pas aux réquisitions maritimes spécialement. Pour ces dernières, le Conseil d'Etat, appelé à donner son avis, s'est inspiré manifestement de l'arrêt de Cassation dans le considérant ci-après, extrait de l'avis du 6 novembre 1917 :

« Considérant que si l'indemnité doit être fixée en tenant compte équitablement de *tous les éléments* susceptibles d'influer sur la valeur de l'objet au jour de la réquisition, valeur dont, au surplus, l'exacte appréciation peut être faite par voie d'expertise,

(1) Cf. *Documents de doctrine sur la question de l'indemnité représentative de la valeur en matière de réquisitions militaires* réunis par le Ministère de la Guerre, direction de l'intendance, contenant les notes de MM. Olivier Martin, Charles Claro, Louis Le Fur et Ferdinand Larnaud.

(2) Cf. DALLOZ, 1917-1-34.

on ne saurait établir une valeur de remplacement du navire qui ferait état des conditions du marché faussées par la spéculation et par les circonstances résultant de l'état de guerre » (1).

LA VALEUR NORMALE D'ÉCHANGE, SEULE BASE ÉQUITABLE D'ÉVALUATION. — Ces textes sont d'une clarté absolue, ils excluent nettement, pour la fixation de l'indemnité, la valeur de remplacement comme le *cours commercial* et ils ne peuvent avoir en vue que la valeur d'échange de l'objet réquisitionné, mais une valeur d'échange dégagée des causes factices de hausse expressément spécifiées. Cette valeur pouvait seule représenter la juste indemnité prévue à l'article 545 du C. C., puisque seule elle permettait de combler, par une contre-valeur correspondante, le vide causé dans le patrimoine du prestataire.

C'est bien ainsi, d'ailleurs, que le ministre de la Guerre et un grand nombre de Commissions d'évaluation des réquisitions ont interprété l'arrêt de Cassation du 6 mars 1917. Ils ont pris comme base de la valeur réelle et normale de la prestation fournie, à la date de la réquisition, le prix des objets de même catégorie et de même valeur, achetés à caisse ouverte (2) dans le même lieu ou dans des lieux très voisins aux alentours de la même date.

D). *Doctrine du Ministère de la Marine.* — La même interprétation eut conduit le Ministère de la Marine à offrir aux armateurs la valeur normale d'échange du navire au jour de la prise de possession. Au lieu de procéder ainsi, l'Administration de la Marine crut devoir proposer aux armateurs, soit le *prix de revient* du navire, défalcation faite de la perte de valeur par suite d'usure, soit la valeur du navire au jour de la réquisition, mais abstraction faite de la hausse imputable aux circonstances. Les deux méthodes conduisaient à offrir la valeur du navire avant la guerre.

Une telle doctrine appliquait, sans discernement, aux réquisitions de navires, les règles admises pour les réquisitions en général et manquait, en espèce, de fondement. Pour la plupart des objets frappés par la réquisition, et en particulier pour les *dennées*, l'accaparement, la spéculation et aussi l'exercice du droit de réquisition avaient provoqué une hausse factice. Cette hausse n'étant pas résultée du libre jeu des lois économiques, on avait raison de n'en pas tenir compte dans la fixation de la valeur des prestations fournies.

(1) Cf. *Circul. précit. du Comité des Armateurs*, n° 1081, p. 836.

(2) On qualifie ainsi les achats faits par le service de l'Intendance militaire sur le marché libre, mais à des prix sensiblement inférieurs aux prix-courants du commerce,

Mais pour les navires rien de comparable n'existait. Eux aussi, sans doute, avaient augmenté de valeur, mais pour des causes connues, toutes d'ordre économique et par conséquent normal : diminution du pouvoir d'achat de la monnaie, coût plus élevé de la main-d'œuvre et des matériaux, donc de la construction et des réparations, raréfaction du matériel naval à la suite des destructions et de l'accroissement des besoins (1).

Si quelques négociants, à l'affût des occasions de gains, s'étaient faits armateurs, à ce moment, dans l'unique but de profiter de la hausse des prix, leur action isolée et très limitée n'a pu influencer sérieusement sur le marché. La réquisition elle-même, loin de provoquer la hausse et la spéculation sur les navires, l'a découragée plutôt par la menace qu'elle faisait peser sur l'acquéreur. Les causes factices de hausse prévues dans l'arrêt de Cassation du 6 mars 1917 ne s'étant pas manifestées ici, l'indemnité de réquisition des navires ne devait pas être basée sur la valeur d'avant guerre, ni même sur la valeur au jour de la prise de possession. Le calcul au jour de la perte s'imposait.

L'Administration de la Marine ne l'avait pas admis et les offres faites par elle représentaient la moitié à peine des indemnités réclamées. Le Comité central des Armateurs conseilla, alors, à ses adhérents de porter devant les tribunaux la question du règlement des indemnités de réquisition qui leur étaient dues. Le ministre de la Marine avait, au surplus, conseillé lui-même cette voie dans la lettre qu'il avait écrite le 3 janvier 1918 au Comité des Armateurs, disant qu'il observerait l'avis du Conseil d'Etat « jusqu'au jour où, des jugements rendus par les tribunaux de l'ordre judiciaire compétents en la matière, ressortirait une jurisprudence basée sur des considérations différentes ».

E). *Evolution de la jurisprudence dans un sens de plus en plus favorable à l'armement.* — La jurisprudence dans ses décisions sur la matière des réquisitions maritimes suivit, malgré certaines hésitations, une évolution aisée à saisir. D'abord favorable à la thèse soutenue par l'Administration de la Marine, elle s'en écarta très vite pour se rapprocher, de plus en plus complètement, de la doctrine soutenue par l'armement.

C'est le Tribunal civil de Cherbourg qui a rendu, le 31 décembre 1918, la décision la plus défavorable aux armateurs, dans l'affaire Gilbert et C^{ie}, contre le ministre de la Marine, navire

(1) *Circul. précit. du Comité des Armateurs*, n° 1081, p 838.

Général Archinard. Le Tribunal a estimé que « la valeur du navire devait être calculée au moment de la déclaration de guerre, parce qu'il y avait lieu de faire abstraction de la hausse résultant de la spéculation et de toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre ». C'étaient les termes mêmes de l'arrêt de Cassation du 6 mars 1917, mais l'arrêt disait aussi que l'indemnité doit être appréciée « à la date de la réquisition ». En fait, le jugement a comporté comme indemnité le chiffre proposé par la Commission Centrale des réquisitions maritimes. Ce chiffre était basé sur le produit de trois ventes successives du navire avant la guerre et sur la somme pour laquelle l'assurance avait agréé le navire en 1915.

Le Tribunal civil de Rouen, dans un jugement antérieur, du 11 juin 1917, avait également adopté la thèse de l'Administration dans l'affaire *Borde* contre Intendance militaire 3^e région, canot *Le Voltigeur*. Mais, sur appel de ce jugement, la cour de Rouen a été moins défavorable à l'armateur dans son arrêt du 11 janvier 1918. Elle a jugé qu'il y avait, en l'espèce, deux réquisitions successives et, qu'en conséquence, l'Administration devait : 1^o une indemnité journalière pour réquisition en jouissance ; 2^o un prix d'acquisition fixé d'après la valeur du canot au jour de la réquisition-jouissance, diminuée de un dixième pour dépréciation et usure.

Par jugement du 28 février 1919, le Tribunal civil de Saint-Malo, affaire *Boscher* contre ministre de la Marine, navire *Jacques Cartier*, n'a pas estimé contestable qu'on doive se placer au jour de la réquisition pour apprécier la valeur de la prestation fournie. Mais il indique aussi que l'indemnité de réquisition doit être calculée de façon à ne causer aucune perte au prestataire. Il a estimé également que la hausse sur les prix d'avant-guerre existant au jour de la réquisition, devait entrer dans la détermination de la valeur, quand le navire n'était pas chez un constructeur en vue d'une vente, mais était utilisé comme instrument de travail par le prestataire pour l'exercice suivi de sa profession.

Le Tribunal civil de Bordeaux, dans le jugement du 3 février 1919, affaire *Galerie* contre ministre de la Marine, navire *Edelweiss*, a alloué une indemnité notablement plus faible que la demande. Il a exprimé, par contre, pour la première fois en jurisprudence, que la valeur intégrale de l'objet visé à l'art. 73 du décret des réquisitions ne peut être, en l'espèce, que celle qu'avait le navire au moment où l'Etat a déclaré vouloir se l'approprier ou au moment où il a péri.

A son tour, le Tribunal civil du Havre a traité très longuement la question des réquisitions de navires dans son jugement du 31 janvier 1919, affaire des Chargeurs Réunis contre ministre de la Marine, navire *Amiral Hamelin*. Il a repris la démonstration déjà faite par l'armement, en montrant que les réquisitions de navires exercées en vertu du décret du 31 juillet 1914, portent simplement sur la *jouissance* du bâtiment. La propriété reste, en ce cas, à l'armateur, ce qui différencie ces réquisitions de celles opérées en vertu de la loi de 1877. Il a ajouté que « si le législateur avait voulu que la valeur intégrale du navire fût calculée au jour de la réquisition, il eût été plus pratique qu'il impose, outre l'état descriptif, un *rapport d'expert* dressé contradictoirement, sur lequel on aurait pu se baser pour fixer le prix de réquisition. Il a conclu que *l'indemnité intégrale* à laquelle peut prétendre le propriétaire d'un navire réquisitionné, doit être calculée sur *la valeur réelle du navire au jour de la perte* ».

Le jugement du Tribunal du Havre donne prise, toutefois, à la critique, dans l'attendu où le tribunal compare la perte d'un navire à la destruction d'un immeuble par incendie au cours d'un bail. Les deux hypothèses sont, en effet, toutes différentes. Dans le second cas, l'art. 1733 du Code civil rend le preneur entièrement responsable envers le bailleur en cas de perte de la chose louée, on estime même qu'il doit indemniser pour le gain manqué ; par contre il est libéré, s'il parvient à faire la preuve que la perte est due à un vice de construction, à un cas fortuit ou à la force majeure. Quand l'Etat, au contraire, réquisitionne, il use de son pouvoir discrétionnaire de puissance publique et sort du droit commun. Il ne saurait donc exciper de l'art. 1733 du C. c. pour se décharger, en certains cas de pertes, de l'obligation de réparer, pas plus qu'on ne saurait invoquer cet article contre lui, pour lui réclamer l'intégralité du préjudice subi, y compris le gain manqué.

Statuant sur un cas d'espèce plus particulier, le Tribunal civil de Toulon, dans le jugement du 13 mai 1918, affaire Martin contre Etat français, goëlette *Madeleine*, a dû fixer l'indemnité à payer dans le cas d'une réquisition de navire *immédiatement opérée en toute propriété*. Le tribunal a déclaré que l'indemnité de réquisition doit représenter la valeur intégrale de l'objet requis au jour de la réquisition et l'a déterminée, dans le cas qui lui était soumis, d'après le *prix de revient*, à ce moment, *d'un navire identique*. Toutefois, il n'a pas voulu désigner, par là, la valeur de remplacement, car il a eu soin d'ajouter que, dans l'indemnité fixée, n'étaient pas comprises « les dépenses ou pertes susceptibles d'être

occasionnées par la difficulté de remplacer les navires sur place ou dans un court délai ».

Sur appel de ce jugement par l'Etat, la Cour d'Aix, dans l'arrêt du 24 février 1919, a confirmé, après avoir précisé qu'il convient de tenir compte de la valeur des navires « telle qu'elle résulte d'une hausse provenant de circonstances qui ont amené une surélévation générale du coût des matières premières, de la main-d'œuvre et autres frais accessoires ».

Les décisions judiciaires qui ont immédiatement suivi celles-ci n'ont apporté aucune solution nouvelle (1). En ce qui touche le calcul de la *valeur intégrale*, les tribunaux ont adopté comme base le prix de revient du navire, déduction faite de la perte de valeur par usure, puis ont majoré ce prix d'un pourcentage variant de 40 à 55 %, pour tenir compte de l'augmentation de valeur des navires. Ces majorations donnaient aux décisions rendues un caractère transactionnel. Les propriétaires de navires perdus ou détruits par risques de mer pouvaient légitimement prétendre à une indemnisation plus complète, et la jurisprudence a fini par la leur accorder.

Dans un arrêt rendu le 13 février 1922, affaire de la Compagnie Sud-Atlantique contre Etat français, paquebot *Gallia*, la Cour d'appel d'Aix a condamné l'Etat à payer à la Compagnie propriétaire la somme de 20 millions qu'elle réclamait pour perte d'un paquebot réquisitionné sous le régime de la loi de 1877. Pour statuer ainsi, à l'encontre des propositions du ministre de la Marine, la Cour d'Aix a considéré que « la réquisition ne comporte pas, nécessairement, le transfert de propriété, mais peut se limiter à l'usage de la chose réquisitionnée, qu'en l'espèce le ministre de la Marine a visé, seulement, à se réserver l'usage du paquebot et qu'en conséquence, la valeur du navire doit être fixée au jour de sa perte ».

C'était là reproduire, en l'appliquant intégralement pour la première fois, la doctrine soutenue depuis le début par l'armement. Statuant, à son tour, dans un cas d'espèce analogue, affaire

(1) Tribunal civil de Lorient, 31 décembre 1918 (Compagnie Lorientaise de Chalutage contre Administration de la Marine, chalutiers *Stilla* et *Saint-Corentin*).

Tribunal de Lorient, 27 mai 1919 (Compagnie Auxiliaire de Navigation contre ministre de la Marine, navire *Constance*).

Tribunal de Commerce de Marseille, 27 mai 1919, (Société anonyme des Vapeurs long-courriers contre ministre de la Marine, navire *Ville de Rouen*).

Tribunal de Quimper, 16 juillet 1919 (armateur Le Rose contre ministre de la Marine, navire *Jeanne d'Arc*).

de la Compagnie Sud-Atlantique contre Etat français, paquebot *Burdigalia*, le Tribunal de première instance de Bordeaux, par jugement en date du 27 février 1922, a condamné l'Etat à verser à la Compagnie Sud-Atlantique la somme de 13 millions qu'elle demandait, au lieu des 4 millions qu'avait offerts le ministre de la Marine.

De ces décisions favorables à l'armement, on peut rapprocher celles qui sont intervenues, à la même époque, en ce qui concerne spécialement les *paquebots postaux* détruits au cours des hostilités. Pour la perte de ces navires, le Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande avait offert des indemnités calculées sur leur valeur au moment de la déclaration de guerre. Dans ces offres, il s'était appuyé sur les dispositions contenues, pour le cas de guerre, dans les cahiers des charges, d'après lesquelles lorsque « l'Etat prend possession des bâtiments restés sans emploi et si les dits bâtiments ne sont pas restitués, le concessionnaire est indemnisé de leur valeur au moment où ils ont été remis à l'Etat... »

Le différend touchant le règlement de ces indemnités a été porté devant le Conseil d'Etat, expressément compétent, aux termes mêmes des cahiers des charges, pour juger en cette matière, administrativement et en dernier ressort. Trois arrêts ont été ainsi rendus le même jour, le 24 mars 1922. Il s'agissait de déterminer les indemnités à allouer pour pertes des paquebots *Guadeloupe* et *Floride* de la Compagnie Transatlantique, gérés par la Sud-Atlantique, et des paquebots *Québec* et *Montréal* de la Compagnie Transatlantique. Dans ces espèces, la haute juridiction administrative a considéré que l'Etat ne saurait se prévaloir des dispositions de l'art. du cahier des charges visant la prise de possession des navires et leur exploitation directe par l'Etat, parce qu'il s'agit d'une situation juridique totalement différente de celle prévue par l'article touchant le cas où l'Etat n'a pas autorisé le concessionnaire à suspendre le service et lui a fait une obligation de continuer son exploitation.

Du moment où la Compagnie concessionnaire a été tenue d'assurer ces services malgré les hostilités, le Conseil d'Etat a estimé qu'elle était fondée à recevoir réparation complète des dommages effectifs de guerre subis par ses bâtiments. Et, pour que l'indemnisation soit bien totale, il a jugé que l'évaluation des navires devra être faite *au moment de leur destruction* (1).

(1) Cf. Analyse des trois arrêts du Conseil d'Etat, parue dans le *Journal de la Marine marchande*, 27 avril 1922, p. 413 et 414.

Une question de principe importante pour l'application des conventions en période de guerre a été, ainsi, définitivement tranchée. Mais la portée pratique de cette heureuse solution est minime du fait que la Compagnie des Messageries Maritimes a déjà, comme nous le verrons, transigé avec l'Etat pour le règlement des grosses indemnités de guerre qui lui étaient dues.

L'arrêt de la Cour d'Aix et le jugement du Tribunal de Bordeaux ci-dessus mentionnés, sont beaucoup plus importants pour notre armement. Comme la doctrine de l'Administration y est repoussée, le ministre de la Marine s'est empressé d'interjeter appel pour le jugement et de déférer l'arrêt à la Cour de Cassation. Quand la Cour Suprême donnera ici son appréciation, on nous permettra de souhaiter qu'elle consacre le dernier état de la jurisprudence en la matière.

Un nouvel arrêt serait le bienvenu, s'il posait la règle applicable aux réquisitions maritimes, aussi nettement que l'arrêt du 6 mars 1917 l'a formulée en matière de réquisitions militaires et surtout s'il affirmait la nécessité de solutions différentes pour les deux ordres de réquisition, en raison des différences irréductibles qui les séparent, notamment celle-ci : dans les réquisitions, quelles qu'elles soient, opérées pour les besoins de l'Armée, on voit en présence de l'intérêt national, et en conflit avec lui, de simples intérêts particuliers ; dans le cas des réquisitions maritimes, au contraire, ce sont deux intérêts généraux que l'on voit face à face : d'une part, l'intérêt pécuniaire de l'Etat et, d'autre part, l'intérêt de la flotte marchande, qui ne se sépare pas de l'intérêt du pays.

II. La suppression progressive de la liberté de la navigation.

— Le régime de liberté complète, dont jouissait notre marine marchande au début de la guerre, était parfait en période normale. Il s'adaptait, par contre, assez mal aux nécessités nouvelles nées de la guerre. On pouvait craindre que les navires laissés à la libre disposition des armateurs ne transportent, de préférence, des cargaisons plus rémunératrices, au détriment d'autres plus indispensables aux besoins du pays. La rotation des navires risquait, sur certaines lignes, de n'être pas aussi accélérée que l'exigeait l'énorme accroissement des besoins en moyens de transport. L'écart croissant qui existait entre le tonnage disponible et le tonnage nécessaire avait entraîné, et pouvait accentuer la hausse des taux de fret, au préjudice des intérêts du public.

Le Gouvernement, pour déjouer ces éventualités, ne put

s'éviter de prendre les diverses mesures en son pouvoir : interdiction ou obligation de l'autorisation préalable pour certains voyages sans utilité pour le ravitaillement du pays, fixation des itinéraires à suivre par les navires, détermination des priorités de chargement, taxation des frets. Ce fut l'objet d'une série de décrets.

Le premier fut le décret du 4 avril 1916. Son objet était de permettre à l'Etat d'exercer un contrôle sur l'utilisation des navires de commerce battant notre pavillon. A cet effet, il imposait à tout navire de plus de 500 tonneaux de jauge brute l'obligation d'être muni d'une *autorisation du ministre de la Marine* pour se rendre d'un port français dans un port étranger ou d'un port étranger dans un autre port qu'un port français de la Métropole.

Le contrôle ainsi institué était, à la vérité, peu gênant ; les autorisations n'étaient qu'une formalité administrative : le régime de liberté continuait. La crise des transports par mer, devenue plus aiguë à la suite des ravages causés par la guerre sous-marine, rendit nécessaire un contrôle plus étroit. A ce moment (juin 1917), l'Angleterre, dans un but surtout fiscal, venait de décider la réquisition générale des bénéfices des armateurs et le contrôle de toute sa flotte marchande. M. de Monzie, nommé Sous-Secrétaire d'Etat des transports maritimes le 7 juillet 1917, résolut d'introduire chez nous les licences de navigation imposées en Angleterre, mais avec des variantes tenant compte des situations différentes des deux marines.

Le régime des licences de navigation. — Son établissement fut l'objet de deux textes : les décrets des 17 juillet et 29 septembre 1917.

D'après le décret du 17 juillet 1917, mis en vigueur le 15 août, tout navire français de plus de 100 tonneaux de jauge brute dut être muni, pour chaque voyage, d'une *licence* délivrée par le Sous-Secrétaire d'Etat des transports maritimes et de la Marine marchande. La demande de licence devait mentionner le voyage à effectuer par le navire ainsi que les catégories de marchandises à transporter. A chaque arrivée et à chaque départ, dans les ports de France et d'Algérie, la licence était présentée par le capitaine à l'Administrateur de l'Inscription Maritime, qui la visait. L'Administrateur pouvait demander toutes justifications sur la nature des cargaisons chargées ou débarquées. Au cas où l'utilisation des navires était jugée insuffisante, le Sous-Secrétaire d'Etat pouvait en décider la réquisition.

En même temps que le service des licences, il était institué auprès du Sous-Secrétariat d'Etat des transports maritimes, un *service des programmes et priorités de transport*, destiné à ramener aux limites strictement utiles les demandes des Services publics et à les classer par ordre d'urgence. Ce service, agissant en liaison avec le service des licences, devait permettre une utilisation rationnelle de tous nos navires (1).

Toutefois, le régime de vérification ainsi institué ne s'appliquait pas aux navires étrangers, anglais et neutres, qui représentaient la part la plus importante du tonnage mis à notre service. Pour que l'ensemble du tonnage utilisé par nous soit contrôlé, le décret du 29 septembre 1917 étendit l'obligation de la licence aux navires alliés ou neutres dans leur trafic avec la France. Il obligea aussi à mentionner dans les demandes de licence le voyage à effectuer et l'itinéraire envisagé, les catégories de marchandises à transporter et les taux de fret. En possession de ces renseignements, le Sous-Secrétaire d'Etat des transports maritimes fixait l'itinéraire à suivre, la nature du chargement et, en cas de marchandises reconnues essentielles à la vie du pays, les taux de fret applicables.

Le contrôle institué par les décrets des 17 juillet et 29 septembre 1917 exigeait une surveillance dans l'application. Pour l'exercer, le Sous-Secrétaire d'Etat des transports maritimes nomma, le 8 octobre, un *Comité* composé, en nombre égal, des représentants de l'Etat et des représentants des armateurs. Le rôle du Comité était d'assister le Sous-Secrétaire d'Etat dans la surveillance des conditions générales d'utilisation de la flotte et, en particulier, dans l'octroi des licences. En supposant pleinement assuré le contrôle prévu, l'utilisation rationnelle et complète des navires dont nous disposions ne pouvait être obtenue sans la mise en harmonie constante du tonnage à transporter, c'est-à-dire de nos importations, avec le tonnage disponible. Aussi, par décret du 13 décembre 1917, il fut créé un *comité exécutif des importations*, chargé de centraliser les états de besoins des divers départements ministériels et de fixer souverainement les importations à effectuer.

La flotte marchande mise intégralement à la disposition de l'Etat.
— Malgré l'obligation pour les armateurs ou affréteurs d'obtenir une licence de navigation, la main-mise complète de l'Etat sur la capacité de transport des navires n'était exprimée dans aucun texte. Ce texte ne tarda pas à paraître.

Le décret du 22 décembre 1917 stipula expressément que tous

(1) Cf. Rapport Bergeon, précit., p. 49.

les navires de notre flotte marchande étaient placés sous les ordres directs de l'Etat. Les armateurs conservaient seulement la *gérance* matérielle de leurs unités. Un régime identique était appliqué aux navires alliés ou neutres à la disposition de la France : le Sous-Secrétaire d'Etat des transports maritimes en réglait l'emploi à son gré.

Pour exercer et surveiller cette véritable réquisition du fret, le Sous-Secrétaire d'Etat institua près de lui, par arrêté du 7 janvier 1918, un *Comité exécutif du fret*, composé de 9 membres. Le Comité examinait les demandes de licences qui devaient être accompagnées des propositions des services importateurs. Après discussion, un ordre de chargement était établi, comportant la fixation de l'itinéraire du navire, la composition du chargement et les taux de fret à appliquer.

Dans l'intervalle des séances du comité exécutif du fret, fonctionnait une *Conférence d'exploitation* où les chefs de service des directions intéressées, ainsi que les représentants des divers départements ministériels importateurs, préparaient le travail du comité exécutif. C'est cette conférence qui fixait, notamment, l'emploi des navires affrétés sur le point de terminer leur voyage. Elle rapprochait, aussi, les demandes de licences des besoins prévus, recueillait les avis des services sur les taux de fret applicables, réglait, enfin, les ajustements de détail du plan général des transports maritimes.

Nos transports par mer, dans leur totalité, dépendaient désormais exclusivement de l'Etat. Pour les contrôler de façon efficace, le Sous-Secrétaire d'Etat des transports maritimes et de la Marine marchande, M. Lèmery, institua, par arrêté du 17 janvier 1918, un service spécial de *contrôle*. Ce service comportait un contrôleur de l'Administration de la Marine résidant à Paris et des délégués au contrôle résidant dans les ports.

Le contrôleur chef de service avait la délégation du Sous-Secrétaire d'Etat dans l'exercice de sa mission, mais ne possédait aucun pouvoir d'exécution. Il devait s'assurer que tous les navires mis à la disposition de la France donnaient un plein rendement et avaient exécuté ponctuellement les ordres reçus, touchant la composition des chargements et les taux de fret. A cet effet, il pouvait effectuer des vérifications, aussi bien auprès des Services Centraux de la Marine marchande qu'auprès des armateurs dans les ports, et même à bord des navires (1).

(1) Cf. René La BRUYÈRE, ouv. cit., 181 et Rapport Bergeon, précit., p. 49.

A ce même moment, devant l'importance prise par toutes les questions qui intéressaient la Marine marchande, une réorganisation du Sous-Secrétariat des transports maritimes fut jugée nécessaire. Maintenu rattaché au Ministère du Commerce, le Sous-Secrétariat fut transformé, le 29 janvier 1918, en *Commissariat aux Transports Maritimes*. Il reçut, en même temps, la délégation du Président du Conseil, des Ministres de la Marine, des Travaux Publics et du Ravitaillement, pour tout ce qui concernait les transports par mer (1).

(1) A l'occasion de cette transformation, il n'est pas sans intérêt de rappeler les modifications nombreuses subies, depuis sa création jusqu'à aujourd'hui, par le Sous-Secrétariat d'Etat chargé des services de la Marine marchande. Créé par décret en date du 23 mars 1913, le Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande a été rattaché d'abord au *Ministère de la Marine*. Idée singulière de placer, sous la dépendance d'un département exclusivement militaire, des fonctions avant tout économiques, comme celles du Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine marchande.

Quand la guerre de 1914, en se prolongeant, eut donné une importance, sans cesse croissante, au problème du ravitaillement des armées et de la population civile, on jugea utile de réunir sous l'autorité d'un même Ministre les services du ravitaillement et ceux des transports par mer. Un décret du 14 décembre 1916 rattacha donc les Services de la Marine marchande, incorporés dans un Sous-Secrétariat d'Etat dit « des transports », au *Ministère des Travaux publics*, qui prit le titre de Ministère des Travaux publics, des Transports et du Ravitaillement.

La mesure était de circonstance, mais s'avéra rapidement insuffisante devant la nécessité où nous étions d'accroître, dans des proportions énormes, nos importations par mer, pour répondre aux exigences du ravitaillement national. C'est alors que, le 7 avril 1917, parut le décret créant un *Ministère du Ravitaillement et des Transports maritimes*. Englobés dans ce ministère nouveau, les services de la Marine marchande perdirent leur individualité.

A un moment donné, le Sous-Secrétariat d'Etat de l'Armement et des Fabrications de guerre fut conduit à assurer le contrôle des importations de charbon, et comme ces importations utilisaient une part importante de notre tonnage marchand, un décret du 19 juin 1917 rattacha au *Sous-Secrétariat d'Etat de l'Armement*, les services de la Marine marchande, tout en les maintenant sous le contrôle du Ministère du Ravitaillement.

Cet essai fut de courte durée. Dès le 4 juillet 1917, un décret parut pour rattacher, de nouveau, les services de la Marine marchande au *Ministère des Travaux publics et des Transports*, les services du ravitaillement ayant été, d'autre part, érigés en Ministère du Ravitaillement général.

Les tribulations du Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande pouvaient se terminer là. Elles continuèrent. La question des importations et des transports maritimes de la France dépendaient de plus en plus, à ce moment, d'accords conclus entre les Puissances alliées. Or, la négociation de ces accords avait été confiée, chez nous, au Ministère du Commerce et de l'Industrie; pour ce motif, le décret du 17 septembre 1917 rattacha les services des transports maritimes au *Ministère du Commerce*, qui prit le titre de Ministère du Commerce, des Postes, Télégraphes, des Transports Maritimes et de la Marine marchande.

Peu après, un décret du 29 janvier 1918 plaça les services de la Marine marchande sous l'autorité d'un *Commissaire aux Transports maritimes et de la Marine marchande*, pourvu d'attributions plus nombreuses. Ce décret a marqué une étape importante vers la création tant désirée d'un ministère

Désormais la responsabilité des armateurs dans l'utilisation de la flotte commerciale était réduite au minimum. Leur rôle se bornait à donner à l'Etat les avis que celui-ci, d'ailleurs, leur demandait assez fréquemment. La gestion de la flotte marchande, ainsi organisée, s'adaptait fort bien à la période troublée qu'on traversait et si, dans beaucoup de cas, elle se traduisait par une diminution sensible du rendement, il convenait de mettre en cause, non la réglementation elle-même, mais la façon dont elle était appliquée. Des sanctions édictées par une loi, contre les armateurs contrevenant aux prescriptions en vigueur, auraient pu améliorer suffisamment le régime de contrôle alors appliqué. M. Bouisson, nommé Commissaire aux transports maritimes le 29 janvier 1918, devait nécessairement juger insuffisant tout système de contrôle si rationnel soit-il, dans la conviction où il était depuis longtemps de la nécessité de mobiliser ou de réquisitionner notre flotte commerciale tout entière.

Très courageusement et en toute sincérité, mais voyant trop grand pour les moyens dont il disposait, il visa un double objectif : d'une part, utiliser d'une façon cohérente et intensive, au mieux des intérêts de la défense et du ravitaillement du pays, le tonnage qui nous appartenait ou dont nous disposions, d'autre part, poursuivre la reconstitution de notre Marine marchande en vue de la reprise de notre pleine activité économique après la paix.

Sans vouloir, à proprement parler, tenter une expérience de socialisation des moyens de transports maritimes : M. Bouisson jugea indispensable à la réalisation d'un tel programme, la *réquisition générale de notre flotte marchande*. Aidée par un courant défavorable à l'armement, qui s'était manifesté à la Chambre au cours des séances des 29 décembre 1917 et 25 janvier 1918, la thèse de l'armement d'Etat allait triompher facilement.

autonome de la Marine marchande. Il laissait toutefois les transports maritimes dépendre encore du Ministère du commerce.

Pour assurer, par l'unité de direction, une meilleure utilisation de tous nos moyens de transports, un décret du 5 mai 1919 rattacha le Commissariat aux Transports maritimes au *Ministère des Travaux Publics* qui s'appela désormais Ministère des Travaux Publics, des Transports et de la Marine marchande. Dans le décret du 20 janvier 1920 les services de la Marine marchande ont subi encore quelques modifications : le rattachement rationnel au Ministère des Travaux Publics a été maintenu, mais l'appellation de Commissariat aux transports maritimes et à la Marine marchande a été changée en celle de *Sous-Secrétariat d'Etat chargé des ports de la Marine marchande et des pêches*. Ce titre plus long a été motivé par l'extension de la compétence de cet organisme central à tout ce qui concerne la construction, l'entretien et l'exploitation des ports maritimes de commerce. Cf. « Renseignements et Documents sur la Marine marchande » t. II, précit., p. 451 à 456.

Mais la réquisition des navires de commerce avait été prévue par la loi du 3 juillet 1877 pour les seuls besoins de l'Armée. Pour permettre au Gouvernement d'opérer cette réquisition, par mesure générale, pour les besoins du ravitaillement du pays, une loi nouvelle était nécessaire. Elle fut promulguée le 40 février 1918. Il était spécifié, dans son article 1^{er}, qu'il pourrait « être, dans le but d'assurer le ravitaillement national, procédé, par *décret*, à la réquisition de la totalité de la flotte marchande ». Le décret fut pris presque aussitôt, le 15 février 1918.

CHAPITRE IV

LA REQUISITION GÉNÉRALE DE NOTRE FLOTTE MARCHANDE

I. Ses motifs. — Pour décider la réquisition générale de notre flotte marchande, il existait, au début de 1918, de multiples raisons d'opportunité à la fois d'ordre national et d'ordre international.

D'ordre national d'abord : on se rendait compte que la concentration de toute notre capacité de transport par mer sous l'autorité unique de l'Etat, était le moyen le plus efficace d'assurer toujours la priorité aux transports de marchandises intéressant la vie du pays et d'améliorer ainsi les conditions économiques intérieures, en un temps où notre ravitaillement venait aux trois quarts de l'étranger (1). On reconnaissait aussi qu'il était impossible à nos armateurs de reconstituer leur flotte, le manque de main-d'œuvre et de matériaux empêchant nos chantiers de reprendre leur activité et les interdictions de transfert de pavillons n'étant levées encore dans aucun pays. Il nous fallait, cependant, non seulement combler nos pertes de guerre, mais encore doubler notre tonnage marchand d'avant la guerre et l'on pensait que les bénéfices, alors réalisés par les armateurs, pourraient, en passant dans les caisses de l'Etat, servir à commencer et à poursuivre la formation d'une puissante marine marchande qui serait plus tard rétrocédée à l'armement.

D'ordre international ensuite : la plupart de nos Alliés avaient, depuis déjà plusieurs mois, placé leurs navires de commerce sous le régime de la réquisition partielle ou totale. Aux Etats-Unis une quasi réquisition générale était officiellement appliquée depuis le 2 août 1917, sous la forme de l'affrètement obligatoire. En Angleterre 40% de la flotte marchande était réquisitionnée,

(1) Cf. Discours de M. Paul Bignon à la Chambre, le 9 juillet 1921, *J. O.*, débats parlem., 10 juillet, p. 3344.

50 % était sous un régime de licences et 10 % seulement laissé en navigation libre. L'Italie, à son tour, avait appliqué la réquisition générale à sa flotte de commerce en réquisitionnant sa faculté de transport ou le tonneau-mille.

Il faut ajouter que les services français du commissariat aux Etats-Unis indiquait nettement que la réquisition générale faciliterait nos négociations avec les Américains. De leur côté, les armateurs britanniques, plus encore que leur gouvernement, nous conseillaient avec insistance, de prendre cette mesure, qui devait leur assurer plus de liberté pour leurs importations en France (1).

C'est ainsi que la réquisition générale de notre flotte marchande en vint à compter chez nous de si nombreux partisans, que notre armement ne vit pas le moyen ni la possibilité de l'empêcher. Ses partisans les plus ardents déclaraient d'ailleurs qu'il ne s'agissait pas de tenter, dans la période angoissante qu'on traversait, une expérience d'exploitation des navires de commerce par l'Etat. On voulait simplement utiliser le tonnage existant au mieux des intérêts du pays et poursuivre sa reconstitution, en vue de la reprise de notre pleine activité économique après la paix (2).

II. Le décret de réquisition générale de notre tonnage marchand. — Le décret de réquisition, pris à la date du 15 février 1918, portait dans son article 1^{er} qu'à partir du 10 mars 1918, il serait procédé à la réquisition de tous les bâtiments de mer de nationalité française, habituellement affectés au transport des personnes et des marchandises ». Il s'agissait uniquement de *réquisitions amiables* qui devaient, aux termes de l'article 2, être notifiées par écrit aux armateurs propriétaires ou à leurs représentants et au capitaine, maître ou patron.

Les formes et modalités de la réquisition, les conditions de gestion de chaque navire réquisitionné, ainsi que les conditions du règlement et de la liquidation des indemnités devaient, aux termes de l'article 4, être déterminées par des conventions conclues entre l'Etat, représenté par le Commissaire aux transports maritimes et à la Marine marchande, et les armateurs propriétaires des navires.

A défaut de conventions amiables, il était stipulé que les réquisitions seraient effectuées suivant les règles prévues au titre VII du décret du 2 août 1877, modifié le 31 juillet 1914, le Com-

(1) Cf. Rapport Bergeon précité, n° 5065, p. 144.

(2) *Notre Marine marchande*, art. de M. Bouisson dans *l'Europe nouvelle*, 16 mars 1918, p. 471.

missaire aux transports maritimes remplaçait ici le ministre de la Marine et même le ministre de la Guerre dans le cas de réquisition portant sur des services établis à terre pour l'exploitation des navires.

La réquisition ainsi décidée par le Gouvernement après le vote d'une loi qui l'y avait autorisé, était d'une légalité incontestable. Devant la mission qui lui incombait d'adapter la faculté de transport par mer comme la faculté de transport par terre, aux besoins du moment, il appartenait à l'Etat de prendre l'un de ces deux partis : ou recourir à la *réquisition globale* de notre flotte marchande, pour réaliser l'égalité devant la réquisition et obéir aux motifs que nous avons indiqués, ou laisser notre flotte sous le régime de la *liberté contrôlée*, pour lui conserver une gestion commerciale toujours plus économique que les gestions par l'Etat.

III. Le choix du mode de gestion des navires réquisitionnés.

— Le Commissaire aux transports maritimes n'avait pas plutôt fait prévaloir la solution de la réquisition qu'il se rendit compte de l'impossibilité de l'appliquer sans le concours de ceux qui avaient exploité, jusque là, les navires. Dès les premiers jours de mars de 1918, il adressa donc à tous les armateurs visés par la réquisition générale, une lettre dans laquelle il faisait « appel à leur collaboration loyale et dévouée ». Cette collaboration s'imposait d'autant plus que, dans le cas de convention amiable (cas le plus fréquent), les armateurs propriétaires devaient conserver la gestion de leurs unités.

Le Commissaire aux transports maritimes envoya, en même temps, pour examen, au Comité central des Armateurs les projets de charte-partie type et de contrat-type de gérance élaborés au Commissariat. Le Comité releva dans les projets des lacunes et formula des objections dès le 9 mars 1918. Il aurait désiré notamment que la faculté pour l'Etat de *remplacer en nature* les navires disparus, fut pour lui une obligation et non une latitude. Sur ce point comme sur plusieurs autres qui intéressaient l'armement, il ne fut tenu aucun compte des observations formulées et la réquisition entra en vigueur sensiblement comme l'avait conçu M. Bouisson.

Le système avait à sa base deux conventions datées du 15 mars 1918 et publiées au *Journal officiel* du 16 mars.

La première, dénommée *charte-partie type* (1), conclue entre l'Etat et l'armateur propriétaire, fixait les conditions de la réquisi-

(1) On sait qu'on désigne sous ce nom le contrat conclu entre l'armateur et l'affrèteur pour régler les conditions de location du navire.

tion : durée de la main mise de l'Etat, visite et livraison du navire, obligations des armateurs et du Gouvernement, indemnités de réquisition, règlement en cas de perte du navire, remise du navire, changement des marchandises et commandement du navire.

La seconde, appelée *Contrat type de gérance*, négociée entre l'Etat et le gérant du navire réquisitionné, déterminait le mandat et les instructions confiées au gérant, les frais de gérance et les primes à la rotation allouées au gérant et à l'équipage.

IV. Le contenu de la charte-partie type du 15 mars 1918 (1).

— Il était stipulé en premier lieu « que la durée du contrat serait subordonnée à la volonté du Gouvernement, sans pouvoir dépasser toutefois la durée de six mois après le décret fixant la cessation des hostilités ».

« Le navire réquisitionné devait être livré au port dans lequel il aurait terminé son dernier voyage pour le compte des armateurs. A ce moment, un état descriptif et un inventaire sommaire du navire devaient être dressés contradictoirement par un délégué du Gouvernement et par un délégué des armateurs ».

Les armateurs avaient, comme obligations essentielles, à maintenir le navire en bon état de fonctionnement, dans sa coque, dans sa machine et dans tout son armement ; à payer les gages des capitaines, officiers et hommes d'équipage, à fournir les provisions de machine.

Le Gouvernement assumait, de son côté, toutes les autres charges. Il payait notamment le combustible, les droits de port et de pilotage, taxes de consulat et droits de canal, frais d'agences, commissions, frais de chargement et de déchargement des cargaisons, les frais de location des warfs docks, hangars et magasins dont il jugerait utile de conserver l'usage.

Il prenait aussi à sa charge la couverture des risques de guerre, tels que les définissaient notre police d'assurance maritime sur corps, et des risques de mer partiels ou totaux, y compris le recours des tiers, avec les mêmes conditions de remplacement, en cas de perte totale, que pour les risques de guerre.

(1) On a mis en doute la propriété de l'expression charte-partie employée ici. M. Guernier, président de la Commission de la Marine marchande à la Chambre, a soutenu qu'il y avait ici, en l'espèce, *réquisition et non louage*, puisque les navires avaient passé aux mains de l'Etat en exécution d'un décret et non comme conséquence de la signature de la charte-partie. Cette thèse a été réfutée en faisant observer que la liberté des armateurs avait été suffisamment respectée, puisqu'ils avaient pu refuser de signer la charte-partie et retomber, alors, sous le coup de la loi de 1877.

A titre d'indemnités de réquisition les armateurs recevaient, par mois et à terme échu, d'après l'article 8 :

1° L'intérêt à 6 % par an de la valeur non amortie du navire. Cet intérêt devait être calculé d'après la valeur fictive mentionnée au barème annexé à la charte-partie : le même calcul avait lieu d'être fait quand la valeur non amortie était inférieure à la valeur fictive portée au barème, de même qu'en cas d'amortissement total.

2° L'amortissement de la valeur initiale du navire (1), si elle n'était pas déjà complètement amortie, et jusqu'à l'amortissement complet. A cet effet, il était présumé un amortissement annuel de 3 % avant la guerre. Pour la période postérieure à l'ouverture des hostilités, l'armateur avait à indiquer le taux d'amortissement pratiqué par lui entre un minimum de 5 % et un maximum de 30 %.

3° Une indemnité pour frais généraux, calculée à forfait à raison de 10 fr. par tonne de jauge brute et par an (15 fr. pour les navires affectés au cabotage national, à l'exclusion de la navigation entre la France et l'Algérie-Tunisie) plus 12 fr. par cheval de puissance indiquée et par an.

4° Une indemnité pour le fonds de roulement, fixée à forfait à 4 % de la valeur initiale du navire, soit 80.000 fr. pour un navire d'une valeur initiale de 2 millions, donnant droit, pour le propriétaire, à un intérêt de 6 % l'an, en l'espèce, à une annuité de 4.800 fr.

(1) Par *Valeur initiale du navire* on entendait ici le prix d'achat payé par le propriétaire actuel, excepté s'il s'agissait d'un navire acheté depuis la guerre à un propriétaire français. En ce cas, on devait prendre pour valeur initiale, soit le dernier prix d'achat payé avant la guerre, s'il s'agissait d'un navire francisé avant l'ouverture des hostilités, soit le prix d'achat payé par le premier propriétaire français, si la francisation avait eu lieu pendant la guerre.

Une telle clause édictait une pénalité très lourde à l'égard de nos armateurs qui avaient subi la crise du marché en achetant des navires très chers, à d'autres armateurs français, depuis l'ouverture des hostilités. La valeur initiale, calculée comme on le prescrivait en ce cas, pouvait être jusqu'à sept fois inférieure à la valeur effectivement payée. C'était inacceptable.

Sur l'observation faite à ce sujet par la commission de la marine marchande de la Chambre, le Commissaire aux transports maritimes décida, le 16 juillet 1918, de laisser aux armateurs intéressés le choix entre le maintien de la charte-partie, telle qu'elle existait, et la conclusion d'une charte nouvelle dans laquelle on admettrait comme valeur initiale du navire le *dernier prix payé*. Le 21 juillet 1918, le Commissaire aux transports maritimes précisait que cette faculté d'option serait étendue aux propriétaires de navires qui, n'ayant pas accepté la charte-partie type, avaient été réquisitionnés conformément à la loi de 1877. Cf. Rapport Bergeon précité, p. 27 à 29.

5° Enfin un prix forfaitaire, calculé d'après un barème annexé à la charte-partie et sujet à révision tous les six mois, au premier avril et au premier octobre. Ce prix devait couvrir trois catégories de dépenses : dépenses de l'équipage (nourriture, gages, assurance), dépenses de l'approvisionnement des machines, dépenses d'entretien, de réparations et d'immobilisation.

Le barème annexé à la charte-partie devait servir de base au calcul des indemnités mensuelles de réquisition et permettre de fixer la valeur résiduelle des navires après amortissement. Il distinguait les vapeurs de charges, les vapeurs mixtes et les paquebots ; par contre, il ne tenait aucun compte des différences considérables de valeur qui pouvaient exister entre des navires de même catégorie et de même tonnage, du fait de leur âge, de leur vitesse ou de leurs perfectionnements. C'est ainsi que deux cargos de 2.500 tonnes, construits, l'un en 1890, l'autre en 1910, et filant respectivement 6 et 10 nœuds, avec une consommation de combustible de 25 tonnes par jour pour le premier contre 13 tonnes seulement pour le second, donnaient lieu à des indemnités identiques de réquisition, malgré une différence de rendement voisine de 50 %.

Ces lacunes fâcheuses de notre barème auraient été cependant faciles à combler. Nous n'avions qu'à nous inspirer des tarifs anglais similaires dans lesquels les indemnités de réquisition avaient été fixées suivant les types des bâtiments (cargos tramps, cargos ordinaires, etc.) leur vitesse en service, leur jauge brute et leur portée en lourd, sans préjudice d'une majoration pour les navires pourvus d'appareils de chargement perfectionnés ou d'autres dispositifs spéciaux comme les mâts de charges Puissessau.

L'absence de distinctions analogues dans le barème de notre charte-partie, a fait dire, non sans raison, que cette charte-partie « avantageait les compagnies en possession de vieux matériel et que la réquisition générale était le triomphe des vieux sabots (1) ».

Si l'article 8 de la charte-partie type que nous avons analysé était important en ce qu'il y était déterminé les indemnités diverses à payer aux armateurs, un autre article, l'article 12, ne l'était pas moins, où se trouvaient précisées les conditions de règlement en cas de perte par risques de mer ou de guerre.

Le Gouvernement y prenait l'engagement de remplacer le navire perdu par un navire neuf équivalent, c'est-à-dire de *mêmes caractéristiques*, le plus tôt possible et au maximum dans un délai de trois ans à partir du décret fixant la cessation des hostilités. En

(1) Cf. Rapport Bergeon, p. 29, *in fine* et 30.

cas d'impossibilité reconnue, l'Etat devait payer à l'armateur, « à l'expiration de ce délai, le prix que coûterait, aux dires d'experts à cette époque, l'achat de ce navire (1) ».

Tant que le remplacement en nature ou le règlement en argent n'aurait pas eu lieu, l'Etat devait continuer à verser aux armateurs les indemnités d'intérêt à 6 %, l'amortissement et les indemnités pour frais généraux, prévus à l'article 8.

Lors du remplacement, les armateurs devaient, de leur côté, rembourser au Gouvernement (lisez l'Etat) *le montant total* des amortissements opérés jusqu'au jour du remplacement, en déduisant cependant la valeur du navire après amortissement complet, telle qu'elle était indiquée au barème annexé à la charte-partie et sauf paiement d'une soulte en cas de non équivalence des caractéristiques du navire de remplacement et du navire perdu.

On ne mit pas longtemps à s'apercevoir à quelles conséquences injustes, et en certains cas inacceptables, conduisaient ces dispositions touchant les amortissements à rembourser. L'Etat s'engageait à remplacer les navires perdus par des navires neufs en ne tenant compte ni de la valeur résiduelle des unités détruites, ni de leur valeur vraie. Ainsi les armateurs qui avaient acquis avant la guerre leurs unités perdues se trouvaient manifestement avantagés : ils avaient à rembourser à l'Etat des amortissements opérés sur la base de 250 à 300 fr. la tonne au maximum, et devaient recevoir, en échange, des navires ayant une valeur de trois à cinq fois supérieure.

Par contre, ces mêmes dispositions étaient ruineuses pour les armateurs qui ne possédaient, au moment de la réquisition générale, que des navires ou une majorité de navires achetés pendant la guerre au plus haut cours, à 2000 fr. la tonne par exemple. Contraints de rembourser à l'Etat les amortissements opérés, ces armateurs se seraient trouvés, plus tard, récupérer des unités obtenues au même prix que les unités perdues, c'est-à-dire à un prix susceptible de les rendre à ce moment d'une exploitation très difficile sinon impossible.

Au cas où leur flotte était d'acquisition récente, les armateurs

(1) Contrairement à la promesse faite par M. Bouisson aux armateurs avant la réquisition générale, le remplacement en nature du tonnage détruit était pour l'Etat une faculté et non une obligation. L'armement, qui avait à cette époque l'intérêt le plus manifeste aux récupérations en nature, aurait pu se trouver lésé. Heureusement, la guerre sous-marine cessa le 21 octobre 1918 et l'Etat ne fit pas de difficulté à remplacer les quelques 63.000 tonnes détruites sous le régime de la charte-partie.

avaient donc manifestement intérêt à se laisser réquisitionner sous le régime de la loi de 1877.

La perte d'un de leurs navires ainsi réquisitionnés étant survenue, ils touchaient, d'après la théorie de la jurisprudence d'alors, la valeur du navire au *jour de la réquisition*, c'est-à-dire sa valeur initiale et pouvaient s'efforcer de trouver sur le marché un navire immédiatement utilisable et susceptible d'une exploitation fort rémunératrice.

Plusieurs Sociétés d'armement n'eurent qu'à se féliciter d'avoir choisi ce parti. Ce fut le cas notamment de la Compagnie des Vapeurs Français, de la Compagnie des Chargeurs d'Extrême-Orient et encore de la Société anonyme de Navigation havraise. La plupart de ces sociétés avaient, en effet, émis des emprunts. Or, si elles avaient signé la charte-partie type, en cas de pertes de navires et de remplacements en nature, elles se seraient trouvées dans l'alternative, ou de verser à l'Etat les amortissements opérés jusqu'au jour du remplacement de chaque unité et de manquer à l'engagement pris de rembourser les bailleurs de fonds, ou de rembourser ces derniers de leurs souscriptions et de ne pouvoir, en cas d'insuffisance de capital, tenir les engagements souscrits vis-à-vis de l'Etat (1).

On voit que la réquisition générale, telle qu'elle avait été organisée par la charte-partie type du 15 mars 1918, avantagéait une partie de notre armement, tandis qu'elle incitait l'autre partie à se dérober et à se laisser réquisitionner sous le régime antérieur, sous peine d'être acculée à une faillite certaine ou pour le moins éventuelle. Le résultat ne s'avérait pas moins injuste dans un cas que dans l'autre. Il violait le principe fondamental qui veut qu'en matière de réquisition aucun enrichissement comme aucune perte ne soit causé au prestataire.

L'injustice commise ici au nom de l'Etat était d'autant moins explicable qu'il eut été facile au Gouvernement de la prévoir et de l'éviter. Il eut suffi de distinguer les navires achetés avant les hostilités de ceux acquis pendant la guerre. Pour les premiers, payés au maximum 300 fr. la tonne, les amortissements à restituer auraient été majorés d'une ristourne représentant, par exemple, le tiers de la différence de valeur entre le navire perdu et le navire remplacé. Pour les seconds, payés en moyenne de 1500 à 1800 fr. la tonne, on aurait limité à une quote-part dégressive, le montant

(1) Cf. Lettre de l'Administrateur délégué de la Compagnie des Chargeurs d'Extrême-Orient au ministre du Commerce, en partie reproduite dans le rapport Bergeon précit., p. 34.

des amortissements à rembourser à l'Etat. Cette quote-part aurait pu être des deux tiers du total des amortissements, dans le cas de remplacement opéré dans le courant de la première année suivant la cessation des hostilités, pour s'abaisser à la moitié, dans le cas de remplacement au cours de la deuxième année, et n'être plus que du tiers, dans l'hypothèse du remplacement pendant la troisième et dernière année prévue.

Ainsi les armateurs possesseurs d'unités payées des prix élevés, auraient pu accepter de signer la charte-partie type. Ils n'auraient plus éprouvé, au même degré, la crainte de ne pouvoir tenir les engagements financiers qu'ils avaient pris et d'exploiter, avec d'excessives difficultés, les unités à recevoir en remplacement. A son tour, et inversement, à l'égard des armateurs propriétaires d'unités achetées avant la guerre, l'Etat ne se serait plus engagé à faire un véritable cadeau sous la forme de navires neufs de remplacement d'une valeur représentant plusieurs fois le montant total des remboursements imposés.

V. Les clauses du contrat-type de gérance du 15 mars 1918.

— La charte-partie qui réglementait la réquisition générale, permettait à l'Etat d'exiger la livraison de tous les vapeurs de notre flotte marchandè, mais ne comportait pas l'obligation, pour les armateurs propriétaires frappés par la réquisition, de gérer les navires dont l'Etat les privait. Un contrat-type de gérance, à conclure par l'Etat avec les armateurs gérants, dut donc être élaboré pour fixer les conditions d'exploitation de la flotte réquisitionnée.

Dans ce contrat, toute l'initiative de la direction des unités était réservée à l'Administration, en l'espèce au service des transports maritimes auprès duquel le gérant devait avoir un représentant qualifié pour recevoir et transmettre les ordres (1).

Le gérant mettait à la disposition du Gouvernement son organisation technique et commerciale. Il avait le mandat général de

(1) Les ordres et instructions étaient donnés : à Paris par le service des transports maritimes, dans les ports où ce service existait, par les chefs du transit maritime, dans les autres ports, par les chefs de mission, consuls ou agents consulaires et dans les ports coloniaux par l'Administration locale des colonies. Ces différents délégués relevant d'autres départements ministériels n'étaient connus que par hasard du Commissaire aux transports maritimes. Celui-ci ne pouvait, qu'indirectement et dans des cas exceptionnels, correspondre avec eux et leur donner des instructions. Il en aurait été différemment si, comme le font les entreprises libres d'armement, des agences directes avait été organisées dans les principaux ports touchés par la flotte réquisitionnée.

gérer les navires de l'Etat comme s'il s'agissait des navires affrétés par lui et exploités pour son compte. Il devait en outre :

1° S'assurer que les armateurs propriétaires du navire géré exécutaient bien tous les engagements contenus dans la charte-partie ;

2° Exécuter, sous les ordres du service des transports maritimes, les obligations mises à la charge du Gouvernement dans les chartes-partie conclues avec les armateurs ;

3° Prendre, d'accord avec le service des transports maritimes, toutes mesures de nature à améliorer l'utilisation et le rendement des navires.

Aucun pouvoir n'était dévolu au gérant pour effectuer des paiements ou des recettes dans les ports de touchée. Son rôle se bornait à faire vérifier par ses agents les factures, comptes, mémoires, quittances, etc., à apposer sur ces pièces la mention vu et vérifié suivie de sa signature et à les transmettre sans délai aux services chargés de régler les intéressés.

Les déplacements des navires, les opérations de chargement et de déchargement, ainsi que l'ensemble des manutentions (charbonnage, lestage, stockage) étaient dirigés et payés par le service du transit maritime, dans les ports qui le possédaient. Dans les autres, ces opérations étaient confiées au gérant. En fait, c'étaient des entrepreneurs qui les accomplissaient et, comme il ne leur était alloué de bonifications, qu'au delà d'un minimum difficile à atteindre à cause de la pénurie de main-d'œuvre, on s'explique qu'ils aient rarement cherché à les accélérer.

A titre de rémunération pour l'ensemble des services qu'on lui demandait, le gérant touchait des frais de gérance calculés à raison de un franc par tonne de jauge brute et par mois. Pour l'intéresser à une bonne utilisation du tonnage, il lui était alloué en outre une prime à la rotation. La prime était calculée à raison de 0 fr. 05 par tonne ou par mètre cube transporté et par jour de navigation proprement dite.

Cette dernière prime était une imitation de la prime sur le fret que les armateurs allouent au capitaine, de temps immémorial, sous le nom de *chapeau*. Mais son assiette fut mal établie. Au lieu de la calculer d'après le tonnage transporté et le nombre de milles parcourus, on la fixa au prorata à la fois du tonnage transporté et du temps de navigation. C'était inciter à prolonger la durée des voyages au lieu d'encourager à les réduire.

L'erreur commise ici finit par être reconnue ; les primes à la rotation furent remplacées par des primes commerciales sur le

fret. L'encouragement nouveau ne pouvait valoir que pour l'avenir et l'effet rétroactif qu'on lui reconnut surchargea bien inutilement le Trésor.

Une prime égale à la prime du gérant était, en même temps, accordée d'office au personnel de bord, à titre de gratification. Mais, pour qu'elle produisit un effet, encore aurait-il fallu la réserver à ceux qui pouvaient l'avoir méritée par le zèle déployé et les emplois tenus et en faire varier la quotité suivant les services effectivement rendus.

On préféra répartir cette prime par journée de navigation et de façon égalitaire entre tout le personnel du bord, sans considération de l'emploi occupé et des services accomplis. Un garçon de salle du restaurant percevait la même gratification qu'un chauffeur. Allouée dans ces conditions, la prime était une pure et simple augmentation de salaire (1).

VI. Le contrôle de l'utilisation du tonnage. — Notre tonnage marchand ayant été enlevé aux armateurs pour être placé directement sous les ordres de l'Etat, l'organisation d'un contrôle de l'utilisation des navires devait rapidement s'imposer.

Nous avons vu que, par un arrêté du 17 janvier 1918, M. Lémery avait institué un service spécial chargé de contrôler toutes les opérations de l'utilisation de la flotte marchande. Nous rappelons que ce service devait être assuré par des délégués au contrôle, agissant dans les ports sous la direction du Contrôleur de l'Administration de la marine résidant à Paris.

Ce service était à peine organisé quand la réquisition générale intervint. Il fut maintenu après son application, mais les contrôleurs, choisis au hasard, mal rétribués (leurs émoluments variaient de 350 à 400 fr. par mois) manquaient, pour la plupart, de compétence et d'activité. Leur rôle se réduisit à celui de simples agents subalternes de police, dont on ne pouvait attendre aucun rendement.

On les supprima. Seul celui d'Alger fut conservé en raison de l'énergie et des vues pratiques qu'il avait manifestées. A leur place, furent désignés des chargés de missions ou *contrôleurs mobiles* au nombre de quatre, placés sous l'autorité unique du Commissaire aux transports maritimes.

Ils devaient se transporter successivement dans les ports pour

(1) Cf. René LA BRUYÈRE, *Notre Marine marchande pendant la guerre*, ouv. cit., p. 187 et *Renseignements et documents sur la Marine marchande*, ouv. précit., tome II, p. 179.

y enquêter sur tous les services se rattachant à la Marine marchande.

Un contrôle effectué dans ces conditions ne pouvait être qu'à posteriori. Au cours de leurs visites rapides, il était loisible aux contrôleurs de remarquer et de signaler des faits d'ordre général ou administratif. Il leur était impossible de suivre la série de menus faits particuliers, d'où résulte la bonne ou la mauvaise utilisation du tonnage.

Malgré ces défauts d'organisation, par l'intermédiaire des contrôleurs, des cas de mauvaise utilisation du tonnage furent signalés à l'Administration centrale et certains abus réprimés. On mesure par là quelle action utile aurait pu exercer un service de contrôle édifié sur des bases rationnelles. On aurait compris une organisation telle que celle-ci :

A Paris, près du Commissaire aux transports maritimes et en rapports permanents avec lui : un chef du contrôle possédant de l'énergie et une très grande expérience de l'industrie de l'armement ; dans chaque grand port, un contrôleur actif, compétent, dévoué, susceptible, par ses télégrammes journaliers, de tenir au courant le chef du contrôle et par lui le Commissaire, de tout ce qui intéressait l'utilisation du tonnage : nature et poids des cargaisons embarquées, cubage laissé inutilisé, causes des retards dans les chargements et déchargements, responsabilités engagées, exposé des conflits locaux et propositions de règlements (1).

Ainsi, comme cela se produisait dans le port d'Alger, des différends auraient pu être tranchés, des ordres fâcheux ou incompréhensibles modifiés ou éclaircis. Le Commissaire aux transports maritimes aurait moins ignoré ce qui se passait dans les ports et à bord des navires séjournant dans les ports. Était-ce tout ce qu'il importait d'obtenir pour assurer un rendement meilleur des navires réquisitionnés ? Certainement non. Il eut fallu aussi qu'un contrôle vigilant s'exerçât sur tous nos navires en cours de voyage ou de réparations et dans tous les ports étrangers ou escales touchés par nos unités.

A cet effet, le concours des officiers du pont et de la machine et celui du personnel de nos agences maritimes à l'étranger, étaient indispensables. Nos Compagnies de navigation s'étaient, depuis longtemps, assuré ces concours en distribuant des parts variables sur le fret encaissé. Une organisation d'Etat, soumise aux règles

(1) V. Rapport Bergeon p. 96 à 98, l'exposé détaillé de cette organisation rationnelle du contrôle de l'utilisation du tonnage.

rigides de la comptabilité publique, ne pouvait agir de même pour obtenir les dévouements utiles.

On saisit là, par un exemple des impossibilités rencontrées, l'erreur de principe de la réquisition générale. Le très faible rendement obtenu des unités réquisitionnées le fera apparaître avec encore plus de clarté.

VII. La réquisition générale jugée d'après ses résultats. — Adroitement organisée en un temps où le renforcement de l'action gouvernementale était une nécessité, la réquisition générale aurait pu ne pas présenter de graves inconvénients et rendre même, à la défense nationale, des services signalés. Telle qu'elle fut réglementée chez nous, à la hâte, sans méthode et sans programme, elle devait produire, à côté de conséquences favorables, des résultats d'ensemble très fâcheux. Nous exposerons d'abord ses conséquences heureuses.

Pour satisfaire aux besoins de la guerre et des administrations publiques où la préoccupation du service à assurer doit primer le souci du rendement, la formule de la réquisition générale était très appropriée. C'est par des navires réquisitionnés que l'Administration a reçu, dans les conditions les plus satisfaisantes, des renforts en hommes et en matériel et une grande partie de son ravitaillement.

Nos importations, qui venaient surtout des Etats-Unis, profitèrent du nouveau régime. M. Tardieu a précisé (1) que dans les six mois qui avaient précédé la réquisition générale, 240.000 tonnes seulement sur les 730.000 existantes avaient pu être transportées mensuellement. Six mois après la réquisition, le tonnage chargé atteignait 510.000 tonnes, soit plus du double, tandis qu'en cinq mois les stocks sur quais américains étaient réduits de 900.000 tonnes à 245.000.

Il est vrai que la ligne des Etats-Unis, du fait de son importance primordiale, avait été l'objet d'un effort tout spécial. Les transports de troupes apportèrent, en même temps que des soldats, du matériel d'armement, du ravitaillement et des quantités appréciables de marchandises diverses.

D'autre part, le Commissaire aux transports maritimes considéra, à juste titre, la réquisition des navires de commerce, non comme une source de bénéfices possibles pour l'Etat, mais bien comme un moyen de servir l'intérêt général. Les tarifs de fret

(1) Cf. Discours de M. Tardieu à la Chambre le 7 juillet 1921, *J. O.*, 8 juillet p. 3283, 1^{re} colonne et 3284, 1^{re} colonne.

qu'on appliqua furent donc très inférieurs à ceux du marché libre et nous pûmes recevoir des produits coloniaux que le prix des transports seul empêchait de nous expédier.

Ce fut le cas pour les produits d'Algérie : avant la réquisition, pour le transport de quai Oran à quai Marseille, le fret appliqué à tous les légumes atteignait 110 fr. la tonne, et celui des fruits 88 fr. Dès l'application de la réquisition, ces mêmes frets ont été abaissés à 84 fr. pour les légumes et à 63 fr. pour les fruits (1). En même temps, des tarifs très réduits (ceux d'avant la guerre) étaient remis en vigueur pour les transports de la Corse. Ici, on alla peut-être un peu loin, car les tarifs appliqués payaient à peine les frais de manutention, laissant le transport proprement dit entièrement à la charge du Trésor.

Les abaissements des tarifs de fret ne tardèrent pas à être étendus à la plupart des produits de nos colonies éloignées. Pour le transport en France du *caoutchouc* de l'Indo-Chine, les armateurs demandaient, en 1918, 2.100 fr. la tonne. D'accord avec le ministre de l'armement et avec les délégués indigènes, M. Bouisson a exigé seulement 500 fr. et nous avons pu recevoir de notre colonie des lianes que nous achetions jusque là à l'étranger (2). Le riz indochinois profita, de son côté, d'un fret moins élevé que le fret libre.

Il en fut exactement de même pour le sucre et le manioc de la Réunion et de Madagascar ; le résultat, c'est que le manioc, produit bon marché et incapable de supporter un prix de transport élevé, put être importé en France et servir notamment à la fabrication de l'alcool (3). Et nous pourrions ne pas limiter là nos exemples.

Répondre aux besoins strictement militaires, faciliter les importations américaines, permettre un abaissement des frets coloniaux, ce fut là le rôle bienfaisant de la réquisition générale. On l'aurait davantage apprécié, si une autre conséquence, fâcheuse celle-là, de la réquisition, ne l'avait dominé : le *rendement déplorable des unités réquisitionnées*.

VIII. Le rendement défectueux des unités réquisitionnées et ses causes. — Une preuve irréfutable du mauvais rendement obtenu

(1) Lettre du Syndicat commercial et industriel du département d'Oran lue à la Chambre, le 9 juin 1920, par M. Bouisson, *J. O.*, 10 juin p. 1946, 2^e colonne.

(2) Même discours de M. Bouisson à la Chambre, le 9 juin 1920, *J. O.*, 10 juin, p. 1943, 2^e colonne.

(3) Déclaration de M. G. Bousset à la Chambre, le 8 juillet 1921. *J. O.*, 9 juillet, p. 3321, 2^e colonne.

TABEAU COMPARATIF
PAR GRANDES CATÉGORIES DE MARCHANDISES, DU POIDS TOTAL DES IMPORTATIONS EFFECTUÉES EN COMMERCE SPÉCIAL (1)
PENDANT LES SIX PREMIERS MOIS ET PENDANT LE MOIS DE JUIN DES ANNÉES 1917 ET 1918,
AVANT ET APRÈS LA RÉQUISITION GÉNÉRALE.

NATURE DES MARCHANDISES IMPORTÉES	Dans les six premiers mois des années		Diminutions en 1918 tonnes	Dans le mois de juin des années		Diminutions en 1918 tonnes
	1917	1918		1917	1918	
	tonnes	tonnes		tonnes	tonnes	
Produits d'alimentation.	3.449.689	2.264.539	1.185.150	561.682	461.195	100.486
Matières nécessaires à l'industrie .	13.083.436	10.898.579	2.184.756	2.453.587	1.797.807	655.780
Objets fabriqués	1.048.491	742.897	305.594	178.445	129.552	48.593
TOTAUX	17.581.616	13.906.115	3.675.500	3.193.414	2.388.554	804.859

(1) On sait qu'on désigne sous ce terme l'ensemble des marchandises importées pour la consommation intérieure, à l'exclusion des marchandises admises en transit, en entrepôt ou en admission temporaire, qui complètent le commerce spécial pour former le commerce général.

des navires réquisitionnés est fournie par les documents statistiques mensuels sur le commerce de la France, publiés par l'Administration des douanes et reproduits dans le tableau précédent :

Les déficits de 3. 675.500 tonnes pour le premier semestre de 1918 et de 804. 859 tonnes pour le seul mois de juin 1918, par rapport aux mois correspondants de l'année précédente, sont élevés. Ils donnent une idée incomplète du moindre rendement de notre flotte marchande depuis la réquisition générale. Il faut tenir compte, en effet, des 300.000 tonnes de cargos mises par l'Angleterre à notre service, qui nous permirent de transporter, entre le 1^{er} février et le 1^{er} août 1918, 1.697.000 tonnes de marchandises (1). D'autre part, les 63.000 tonneaux de navires détruits par faits de guerre dans cette période ne sauraient justifier les diminutions constatées.

Les déficits révélés par les statistiques officielles sont confirmés par une étude partielle faite au comité des transports maritimes. On a pu établir que les navires charbonniers avaient un rendement inférieur de 40 à 50 % au rendement des navires dirigés par les importateurs de charbons. Aussi bien le rendement très mauvais des navires dirigés par l'Etat n'a jamais été mis en doute, pas plus en France qu'en Angleterre et aux Etats-Unis.

Pour l'expliquer, M. Bouisson a invoqué l'obligation, où il s'est trouvé souvent, de dérouter des navires ou de prendre des unités non appropriées, pour transporter du charbon en Italie ou du matériel de guerre au moment de l'offensive d'Orient (2). Ces nécessités impérieuses justifiaient, dans une certaine mesure, le mauvais emploi de quelques unités, mais quelles raisons invoquer pour le rendement obtenu de toutes les autres, qui atteignirent jusqu'au chiffre de 1200 ? Aucune, sinon l'inaptitude complète d'un service d'Etat de bien assurer l'exploitation d'une flotte marchande même dans les conditions les plus favorables. Quelques observations de fait permettront de saisir très clairement pour quelles raisons nos navires marchands placés sous la direction de l'Etat se trouvaient, par rapport à une exploitation normale, en état manifeste d'infériorité.

Supposons un capitaine de navire demandant des ordres par télégramme, quand le télégramme est à destination d'une maison d'armement, la réponse est donnée dans les deux heures. Au

(1) Déclaration de M. Clémentel à la Chambre, le 2 août 1918, *J. O.*, 3 août, p. 2.297.

(2) Discours de M. Bouisson à la Chambre le 8 juin 1920, *J. O.*, 9 juin, p. 1946, col. 2 et 3.

contraire, ce même télégramme adressé à l'Administration mettait au moins 24 heures pour atteindre le fonctionnaire chargé de répondre. La réponse mettait 24 autres heures pour parvenir à l'expéditeur, soit deux jours de perdus dans le cas le plus simple (1).

L'absence d'un organe régulateur ou coordinateur central rendait difficile et rare la concordance nécessaire dans les ordres donnés. Chaque autorité déléguée, chaque service agissait dans son intérêt exclusif, d'où des discordes, des conflits entraînant des retards considérables. Cette *absence d'unité de direction* était un des grands défauts de l'administration des transports maritimes. Ce n'était pas le seul. Dans les ports, le service du transit maritime, en fonctionnement depuis le 22 août 1915, — avait à s'occuper, à la fois, des opérations de consignation des navires, des chargements, déchargements et expéditions des cargaisons. Le bon fonctionnement de ce service eut exigé la présence à sa tête d'un personnel spécialisé. On le laissa au personnel militaire local qui l'assurait avec honnêteté et dévouement, mais sans la compétence nécessaire.

Le service des *réparations* doit entretenir toujours une liaison avec les services chargés de l'exploitation des unités. Dans l'organisation d'Etat, il était complètement indépendant. Bien qu'exclusivement conçues et exécutées d'après des données techniques, les réparations effectuées ne donnèrent pas toujours satisfaction aux inspecteurs de la navigation, au point de vue de la sécurité. De plus et surtout, les travaux étaient souvent prolongés au delà de toutes prévisions, provoquant des immobilisations excessives qui diminuaient encore le rendement d'ensemble de la flotte (2).

Il y avait enfin, pour empêcher la bonne gestion de la flotte réquisitionnée, cette mentalité, très commune chez nous, qui nous fait peu soucieux des intérêts de l'Etat. Les équipages, déjà peu encouragés par la distribution des primes de rotation à tout le personnel indistinctement, se disaient « après tout l'Etat c'est nous, donc le navire est à nous » et il leur arrivait de ne pas toujours obéir aux ordres de l'Administration. Les machines allaient-elles mal, au lieu de chercher à en améliorer le fonctionnement, on déclarait « ce n'est pas étonnant, c'est du matériel de l'Etat ».

L'infériorité de rendement sondée dans ses causes essentielles,

(1) Rapport Bergeon, précit., p. 137.

(2) Cf. *Circulaire du Comité des Armateurs*, n° 1155, p. 240, reproduisant le rapport de M. Bloch au ministre des Finances, en date du 3 juin 1920.

on a une idée générale de ce que donna la réquisition dans son application et des défauts qui l'entachaient. Mais, pour une opération de cette importance, on aimerait à serrer de plus près la réalité, à suivre, sur une période prise pour base, la rotation des unités, les milles parcourus, la nature et l'importance des chargements transportés, à connaître, par un bilan définitif, les résultats financiers de l'ensemble de l'exploitation.

Pour être tenu au courant des déplacements des navires et des cargaisons transportées, il fallait un service de statistique groupant les renseignements télégraphiés par le service du transit, les consulats et les services coloniaux, résumant et classant chartes-partie, rapports des capitaines, études économiques et documents diplomatiques. On le comprit, et, dès l'origine du compte spécial (mai 1918), un service spécial de *statistique* fut organisé au Commissariat des transports maritimes (1).

Ce service, adroitement scindé en trois sections, mouvements, marchandises et travaux spéciaux, put fonctionner normalement pendant plus d'une année. Une organisation moins anarchique que celle des transports maritimes eut puisé dans ce service une documentation qui eut permis d'améliorer l'utilisation des unités, en sachant à tout moment où elles se trouvaient. Ne sut-on pas tirer du service une utilité justifiant son maintien ou voulut-on empêcher que fussent connus des faits trop inexplicables, toujours est-il qu'un jour le service de la statistique a cessé de fonctionner.

Bien plus, la documentation réunie par ce service, qui comprenait notamment des fiches et des tableaux visuels, a été entièrement *détruite*, brûlée ou pilonnée. Du fait de cette destruction, dont on ignore et dont on ne veut pas rechercher le responsable, on ne saura jamais exactement dans quelles conditions le tonnage réquisitionné a été utilisé. On persistera à présumer que ces conditions furent mauvaises, à en juger d'après la diminution du rendement d'ensemble, d'après les défauts de l'organisation générale, enfin d'après les exemples ci-après dont on pourrait dresser une longue liste.

Le *Warnadi*, vapeur de 6.000 tonnes, réquisitionné, est parti d'un port anglais pour La Plata avec un chargement de charbon et avec ses soutes pleines pour le voyage entier aller et retour. Un affrètement correctement étudié aurait comporté le remplis-

(1) Pour le détail d'organisation de ce service, voir le rapport de M. Bloch visé dans le renvoi 2 de la page précédente.

sage des soutes seulement pour jusqu'au retour aux îles du Cap Vert. Ainsi, le navire aurait pu embarquer, en supplément de fret, à l'aller, 400 tonnes de charbon à 100 fr. = 40.000 fr. et, au retour, 400 tonnes de blé à 450 fr. = 180.000 fr., total : 220.000 fr. En évaluant à 40.000 fr. les frais de relâche et la majoration de prix du charbon aux îles du Cap Vert, le manque à gagner pour ce seul voyage, n'a pas été inférieur à 176.000 fr.

Autre exemple *Le Pisco*, vapeur de 12.000 tonnes, est demeuré, après déchargement, pendant 43 jours à Saint-Nazaire, avec ses soutes pleines et tout le matériel nécessaire pour un voyage aller et retour en Amérique. Etant donné le coût journalier de cette unité, l'immobilisation n'a pas fait perdre moins d'un million de francs.

Ce même navire est parti ensuite sur lest pour la Plata, dépensant dans sa traversée 10.000 fr. par jour, soit en 30 jours 300.000 fr. Il aurait pu, en allongeant de très peu sa route, aller prendre à Cardiff un chargement de charbon, dont le fret à 100 fr. la tonne, eut produit, pour les 9.000 tonnes disponibles 900.000 fr.

Les vapeurs *Ondo*, *Silésia* et *Slavona*, des unités de 5.000 tonnes, devaient aller charger des arachides sur la côte occidentale d'Afrique. On les a envoyés sans tenir compte de la saison et des conditions atmosphériques : résultat, ils durent séjourner cinq mois près d'une côte inabordable, exposés à des tornades violentes, perdant 10.000 fr. par jour, sans compter les dangers de perte qu'ils couraient.

Si, des conditions d'emploi des unités, on passe au mode d'exécution des réparations, on retrouve les mêmes abus, le même gaspillage des deniers publics, produit ici par des immobilisations abusivement prolongées.

Le schooner *Gerbviller* a été ainsi immobilisé à Nantes pendant six à sept mois, a coûté 800.000 fr. de réparations et, celles-ci terminées, n'a pu reprendre la mer. Le *Dixmude* est demeuré sensiblement plus d'une année à l'arsenal de Lorient avec des avaries de moteur auxquelles on ne parvenait pas à remédier. Ces bateaux, aux mains d'un armateur, auraient eu leur moteur avarié débarqué, et, pendant la durée des réparations, auraient accompli un ou plusieurs voyages à la voile (1).

(1) Les exemples que nous donnons sont tous extraits du discours prononcé à la Chambre par M. Rio le 10 juin 1920, *J. O.*, 11 juin, p. 1965 et 1966. Ils se situent comme date à la fin de la réquisition, donc à une époque où l'on ne pouvait plus invoquer comme excuse les tâtonnements du début.

IX. **Le résultat financier.** — Il fallait des crédits à l'Etat pour exploiter le tonnage dont il s'était assuré la disposition par achats et affrètements, puis par la réquisition. Un projet de loi fut donc déposé, dès le 4 décembre 1917, à l'effet de créer un *Compte spécial* en trois sections : transports maritimes, achats de navires, constructions de navires. Après la réquisition générale, l'adoption de ce projet devenait urgente et intervint en effet le 25 mars 1918.

Le compte institué était divisé en deux sections : la section A, dite des « transports maritimes », qui nous intéresse seule ici, comportait, à titre de *fonds de roulement* pour les navires exploités par l'Etat, un crédit de 240 millions de francs, plus 110 millions spécialement destinés à l'affrètement des 29 navires cédés par le Brésil.

Avec ce crédit initial, relativement peu élevé, la gestion de la flotte réquisitionnée a pu être assurée. Dans le fait qu'aucun relèvement de crédit n'eut à être demandé jusqu'à la clôture du compte, on peut apercevoir un indice favorable, mais sans plus.

Pour apprécier le résultat financier d'une entreprise, c'est uniquement à la comptabilité qu'il faut recourir. Or, si le service central des transports maritimes a plus ou moins bien tenu une comptabilité simple, où étaient portées les recettes à effectuer et les dépenses à payer, par contre il n'a jamais organisé de comptabilité véritable, de comptabilité commerciale en partie double. On ne lui en avait d'ailleurs pas donné les moyens.

Le Commissariat aux transports avait été doté d'un compte spécial, mais non d'un *budget spécial*. Avant de lui parvenir, les pièces comptables venant de l'étranger, et c'étaient les plus nombreuses, devaient passer par les consulats, les ambassades, le ministère des affaires étrangères et le ministère des finances. Elles arrivaient parfois avec deux années de retard et il y avait souvent, entre elles, des lacunes portant sur des semaines et même des mois (1). Comment, obligé d'opérer dans ces conditions, un service quel qu'il soit aurait-il pu avoir une comptabilité ?

En l'absence de comptes régulièrement tenus et apurés, on n'a pu jusqu'ici, et l'on ne pourra sans doute jamais, dresser le bilan exact et définitif de la réquisition générale de notre flotte marchande. A son défaut, la sous-commission de la Marine marchande du Sénat a voulu se faire une idée au moins approchée du résultat financier de l'opération. A sa demande, un contrôleur s'est livré à des investigations nombreuses, et à l'aide de faits concrets ration-

(1) Cf. Déclaration de M. Pierre Dupuy, à la Chambre, le 29 avril 1921, *J. O.*, 30 avril p. 2241.

nellement choisis et généralisés, ce fonctionnaire est parvenu à dresser une situation (1).

Cette situation arrêtée au 31 décembre 1919, date clôture des opérations de la section A du compte spécial, a été ainsi présentée sous la forme d'un bilan :

DÉPENSES		RECETTES	
	francs		francs
a) Fonds du roulement	350.000.000	a) Fonds de roulement.	350.000.000
b) Paiements régularisés	919.000.000	b) Recouvrements effectués	795.000.000
c) Paiements à régulariser	590.000.000	c) Récupérations sur divers départements ministériels	16.000.000
d) Amortissements sur navires appartenant à l'Etat, restant à verser du 1 ^{er} octobre au 31 décembre 1919.	15.000.000	d) Recettes restant à recouvrir (évaluation au 31 décembre 1919).	975.875.900
e) Affrètement des 29 navires brésiliens, du 31 mars au 31 décembre 1919, (9/12 de 110 millions)	82.500.000	TOTAL DES RECETTES	2.136.875.900
f) Paiements à l'étranger.	40.000.000	Report des dépenses ci-contre.	2.027.500.000
g) Paiements aux colonies	10.000.000	BALANCE au crédit du compte spécial.	109.375.900
h) Paiements en cours dans les ports.	21.000.000		
	<u>2.027.500.000</u>		

(1) L'estimation des *recettes* a été faite de la façon suivante : les 3.172 voyages effectués ont été groupés par ligne de navigation. Dans chaque ligne, on a décompté le nombre et la catégorie des navires employés et le nombre de voyages effectués. On a ensuite évalué le tonnage moyen par voyage, en considérant par prudence tous les voyages de sortie comme effectués sur lest et tous les voyages à l'entrée comme réalisés à plein chargement. Le calcul du fret par ligne a été opéré en multipliant le tonnage moyen ainsi évalué par le fret minimum sur marchandises diverses, et la différence entre le chiffre ainsi obtenu et le fret réellement perçu a donné le montant du fret restant à percevoir.

Pour l'évaluation des *dépenses*, l'opération a été plus simple : on s'est contenté d'en faire le relevé dans les pièces comptables et renseignements divers, consulaires ou autres, qu'on possédait. De ce fait, seules les dépenses connues sont entrées en compte et beaucoup ont été omises, telles que le montant des réparations non encore facturées ou pas même entreprises.

Pour ne taire aucune opinion autorisée, nous devons observer que les 109 millions de bénéfices qui ressortent de cette situation approximative ont été très sérieusement mis en doute. En examinant les éléments actifs et passifs pris pour base, on a remarqué des insuffisances et des omissions dans l'évaluation des *dépenses* : les amortissements n'ont pas été prévus pour tous les navires qui y étaient assujettis, on a omis les charges d'intérêts afférentes aux navires acquis en propriété par l'Etat, ainsi que le calcul de l'intérêt de la portion du fonds de roulement utilisé, on a calculé de façon trop étroite les prévisions pour les réparations (1).

Dans le même sens, celui de l'annulation de la balance favorable, on a relevé des exagérations dans l'appréciation des recettes. Ainsi, sur la ligne des Antilles, la moyenne des six unités employées atteignait 8.526 tonneaux, Or, on ne peut charger aux Antilles que des matières légères, du sucre qui pèse 650 kilos au m³, du rhum et du tafia qui pèsent 700 kilos. Le tonnage ne pouvait donc sur cette ligne être utilisé, au maximum, que dans la proportion de 6,5 à 7/10^e au lieu de la totalité et il en était de même sur la ligne de La Plata. De là à conclure que le bilan établi dans ces conditions était purement *hypothétique*, il n'y avait qu'un pas : on l'a franchi (2).

C'est la note sombre, pour rester dans une note juste, il faut observer que les navires ne portaient pas tous de nos ports complètement à vide, que les frets appliqués n'étaient pas tous uniformément du tarif minimum : certains étaient même très élevés tel le fret sur l'Amérique du Nord qui atteignait 39 dollars 5, soit environ 620 fr. Ces sous-estimations certaines et voulues dans les recettes devaient se grossir plus tard de sommes élevées et imprévues : celles qui furent récupérées sur des particuliers français et étrangers pour travaux de réception et de manutention et pour fournitures de charbons que les services du transit n'avaient pas, en leur temps, facturées avec soin (3).

Peut-on induire de là que la réquisition générale a permis à l'Etat de ne pas souffrir de pertes à défaut de réalisation de bénéfices. C'est très douteux. On doit présumer au contraire que

(1) Cf. Rapport de M. Bloch précité, titre II.

(2) Cf. Discours de M. Rio à la Chambre, le 9 juin 1920, *J. O.*, 10 juin, p. 1363.

(3) Cf. *La liquidation du transit maritime*, article dans le *Journal de la Marine marchande* du 8 septembre 1921, p. 854.

l'Etat, du fait de cette opération, a subi des *pertes* élevées. Il ne saurait être question de les chiffrer en l'absence de pièces comptables, mais il serait difficile de ne pas croire à l'existence d'un déficit, quand on songe aux dépenses exagérées d'exploitation qui furent faites et aux si nombreuses créances qui seront impossibles à recouvrer.

X. Le retour progressif à la liberté de la navigation. — Quand les hostilités eurent pris fin, le 11 novembre 1918, le Gouvernement jugea opportun de rendre à l'armement la plus grande partie de la flotte réquisitionnée. La dérégistration s'opéra au fur et à mesure du retour des navires à leur port d'attache. Commencée en février 1919, elle était achevée au début du mois de septembre suivant.

La mainlevée de la réquisition générale entraîna le retour au régime de la navigation immédiatement antérieur, c'est-à-dire au *régime des licences*, institué en 1917 et simplement suspendu par le décret de réquisition. Le Gouvernement fixa de nouveau, du moins théoriquement, les itinéraires et les taux de fret. On ne pouvait, en effet, étant donnée la situation économique toujours grave, laisser aux armateurs le choix des marchandises qu'ils seraient disposés à transporter.

Rigoureux dans son principe, le système était très atténué dans son application. L'Administration centrale se bornait le plus souvent à entériner les propositions soumises par les armateurs. Le renouvellement des licences s'opérait au moment où les navires, revenus à leur port d'attache, s'apprétaient à un nouveau départ. Ainsi appliqué, le contrôle de l'Etat se réduisait à une question de paperasserie et n'apportait qu'une restriction nominale à la liberté de la navigation.

Au moment de la dérégistration des navires de commerce, le Gouvernement avait aussi, comme le régime des licences lui en donnait le droit, imposé aux entreprises d'armement, l'obligation de réserver aux transports de l'Etat, c'est-à-dire « aux marchandises reconnues essentielles aux besoins du pays », une proportion du tonnage des navires pouvant atteindre jusqu'aux *trois quarts*. Une telle proportion était exagérée, et à la suite d'une intervention du Comité central des Armateurs, elle fut réduite à la *moitié*.

L'armement français, tout en reconnaissant que la situation troublée du moment s'opposait au passage sans transition du régime de la réquisition au régime de la navigation entièrement libre, ne manquait pas d'insister pour que les atténuations appor-

tées au régime des licences soient un acheminement rapide vers la liberté complète de l'industrie des transports maritimes.

Un arrêté du 31 janvier 1920 entra dans leurs vues en remplaçant sous le régime de la liberté les transports maritimes pour le *cabotage national*. L'Angleterre avait commencé à mettre fin, par étape, à ce même régime à partir du 15 juillet 1920, en commençant par supprimer toute taxation de prix des frets cotiers. Toutefois, les décrets du 19 juillet et 29 septembre 1917, qui avaient introduit en France le régime des licences, ne mentionnaient pas la date à laquelle il devait cesser d'être en vigueur. Il fallait donc un nouveau texte réglementaire dans la même forme pour mettre régulièrement fin à ce régime.

Le Commissaire aux transports maritimes libéra en premier lieu, le 12 juin 1920, de l'obligation à la licence de navigation les navires étrangers, à l'exception de ceux qui étaient affrétés au temps par des Français. Le Comité des Armateurs de France ne manqua pas d'observer qu'une telle mesure, si elle n'était pas étendue aux navires français, mettrait le pavillon national en position d'infériorité par rapport aux pavillons étrangers concurrents.

Le décret attendu parut enfin à la date du 6 janvier 1921. Par lui furent rapportés les décrets des 17 juillet et 29 septembre 1917 et disparut un contrôle devenu parfaitement inutile, depuis qu'à la raréfaction du tonnage avait succédé la surabondance et, à la hausse des frets, une baisse rapide.

XI. Le régime spécial de contrôle de la flotte charbonnière.
— Les navires charbonniers, affectés exclusivement à un trafic des ports anglais aux ports français, ont fait l'objet d'une réglementation à part, pour tenir compte des accords conclus, le 1^{er} mai 1918, avec l'Angleterre pour les livraisons de charbon. Soustraits aux conditions fixées dans la charte-partie type du 15 mars, ils ont été placés sous le régime d'un contract-type daté du 9 mai 1918 et portant convention amiable pour l'exécution du décret de réquisition (1).

Ce contrat, d'une durée identique à celle de la charte-partie type du 15 mars 1918, se référerait d'abord, aux points de vue frets et assurances, aux tarifs insérés dans les accords franco-anglais du 1^{er} mai 1918 et, en second lieu, aux chartes-partie agréées par le Commissariat aux transports et à ce moment en vigueur dans les ports de chargement. Il y avait une seule particularité : l'arma-

(1) Cf. *Circulaire du Comité central des Armateurs*, n° 1048, p. 1191.

teur devait joindre, à tout contrat-type comportant un fret net d'assurance de guerre, une notice faisant connaître à l'affréteur les obligations à sa charge touchant le paiement de la taxe d'assurance sur coque.

Tel est le régime qu'on appliqua aux navires charbonniers réquisitionnés. Mais il y avait des navires charbonniers qui n'avaient pas été frappés par la réquisition, cas des voiliers de petit tonnage et aussi de certains vapeurs acquis postérieurement au décret de réquisition. Pour ces navires, on se borna à une taxation de fret spéciale, fixée d'abord par un accord avec le Gouvernement anglais, puis par une décision de notre seul Gouvernement.

Les frets de navires charbonniers, tels que les avaient déterminés, les accords franco-anglais du 9 mai 1918, ne pouvaient être longtemps maintenus à ce même taux, en présence de l'accroissement des dépenses d'exploitation. En octobre 1919, un relèvement de 45 % était demandé au Commissaire aux transports maritimes par une délégation du Comité central des Armateurs. Les arrêtés des 26 et 27 novembre 1919 accordèrent une augmentation de 30 % pour les vapeurs et de 20 % pour les voiliers.

Ces relèvements ne pouvaient permettre de couvrir les frais d'exploitation. Fallait-il demander de nouvelles augmentations ? le Comité des Armateurs jugea préférable de proposer au Bureau national des Charbons et au Commissariat aux transports maritimes la dérégistration complète des navires charbonniers, déjà réalisée à ce moment en Angleterre (1). Les pourparlers engagés en ce sens aboutirent, et dans les premiers jours de février 1920, les navires charbonniers réquisitionnés furent rendus à leurs propriétaires.

Le Comité des Armateurs avait insisté pour qu'on prononce en même temps l'abolition du régime de la taxation des frets auquel étaient soumis les voiliers et vapeurs charbonniers non réquisitionnés (2). Il en fut ainsi décidé par l'arrêté du 31 janvier 1920. Désormais, ces navires furent entièrement libres de transporter leur chargement de charbon aux conditions du marché, et l'on voudrait que ce fût pour toujours que la liberté de la navigation ait été ainsi complètement rétablie.

CONCLUSION. — L'opération de la réquisition générale terminée, si l'on veut porter sur elle un jugement équitable, il est impos-

(1) Cf. Circulaire du même Comité n° 1104, p. 85.

(2) Cf. Circulaire préc. du Comité des Armateurs, n° 1104, p. 86.

sible de ne pas l'estimer une mesure malheureuse. On peut penser, et c'est notre avis, que le système de contrôle qui l'a précédé renforcé par des sanctions efficaces en cas de non observation, aurait conduit à des résultats très supérieurs et surtout n'aurait pas donné naissance à tant d'abus.

Mais c'était la guerre, il fallait apporter un prompt remède aux difficultés critiques du moment. En toute probité et bonne foi, on pouvait juger très nécessaire la réquisition générale, séduit, comme on l'était alors, par la magie du mot *réquisition*. Les critiques passionnées, adressées par la suite à M. Bouisson, ont visé d'ailleurs, beaucoup moins la réquisition en elle-même, que les idées de politique interventionniste qu'on soupçonnait s'y cacher.

Décidée dans un but exclusivement patriotique, la réquisition générale aurait trouvé la même indulgence que les commandes de navires en bois faites en Amérique par M. Tardieu. Inspirée par une pensée étatiste, prolongée, comme nous allons le voir, par la création d'une flotte marchande propriété de l'Etat, on a été invinciblement poussé à voir en elle le début d'une des plus onéreuses expériences de gestion industrielle par les organes de la puissance publique.

CHAPITRE V

LA FLOTTE D'ÉTAT

Avec la flotte marchande que l'Etat a achetée ou fait construire pour renforcer la flotte des entreprises privées, on arrive au stade supérieur atteint par l'ingérence gouvernementale en matière de transports maritimes, sous la poussée des circonstances de guerre.

Quand il avait fallu disposer d'un important tonnage pour assurer les transports de la guerre et du ravitaillement civil, l'Etat, nous l'avons vu, avait usé du droit de réquisition tel que le prévoyait la loi de 1877. Ce fut le premier stade.

Le tonnage disponible devint, avec la prolongation des hostilités, de plus en plus inférieur aux besoins, et pour assurer la priorité aux transports intéressant la défense nationale, l'Etat, nous le savons, établit d'abord un contrôle de l'utilisation du tonnage, puis réquisitionna toute la flotte marchande. Ce fut le deuxième stade.

La réquisition générale, même complétée par des affrètements, ne pouvait suffire dans la période d'intenses besoins de transports qu'on traversait. L'Etat dut se charger d'acheter et de faire construire des navires pour son compte à l'étranger. Ce fut le troisième et dernier stade : celui où l'Etat devint propriétaire d'une grande flotte et exerça complètement les fonctions d'armateur.

Cette ingérence de l'Etat dans le domaine des transports maritimes devait être la plus grande expérience d'étatisme tentée dans notre pays à la faveur de la guerre. Des enseignements d'une valeur doctrinale incontestable se dégagent de cette vaste expérience. On ne saurait donc trop s'attacher à saisir l'évolution de celle-ci et à sonder ses résultats.

I. L'origine de la flotte d'Etat. — La flotte d'Etat n'a surgi ni d'une loi ni d'un décret. Ce fut une création de fait, imposée par les circonstances au début de la dernière année de la guerre. En période d'interdiction générale du transfert de pavillon, l'Etat seul

pouvait effectuer les commandes et les achats de navires à l'étranger, nécessaires pour renforcer la flotte des entreprises privées et diminuer la dépendance maritime dans laquelle nous étions vis-à-vis de nos Alliés.

Si tels furent les motifs des premières commandes de navires par l'Etat, il y eut, bientôt après, la politique du Commissaire aux transports maritimes M. Bouisson, son dessein de constituer une flotte d'Etat pour les relations avec les colonies, qui conduisirent à développer et à prolonger l'ingérence de l'Etat dans les transports maritimes bien au delà des limites qu'imposaient les besoins du moment.

II. Ses diverses dotations budgétaires. — Extra-légale par son origine, la flotte d'Etat dut cependant recevoir de lois successives les crédits indispensables à sa formation et à ses accroissements. Les premiers subsides alloués au compte spécial des transports maritimes, furent inscrits dans la loi du 25 mars 1918 avec cette répartition :

Section A transports maritimes, fonds de roulement	350.000.000 fr.
Section B achats et construction de navires, dotation	500 000.000 »
TOTAL.	850.000.000 fr.

Ce n'est pas avec ces seuls crédits que M. Bouisson pouvait réaliser le vaste programme d'exploitation, d'achats et de constructions de navires qu'il s'était tracé dès son arrivée au pouvoir. En particulier, les 500 millions accordés comme dotation à la section B devaient être très vite absorbés, à un moment où le tonneau brut de paquebot valait de 2.800 fr. à 3.000 fr. et le tonneau brut de cargo de 1.200 à 1.600 fr.

M Bouisson obtint successivement deux relèvements de la dotation de la section B. La loi et le décret du 31 décembre 1918 accordèrent 250 millions sur les 500 millions demandés, et la loi et le décret du 31 mars 1919 100 millions, contre les 250 millions réclamés. La dotation totale de la section B (achat et constructions) ressortait ainsi à 850 millions (1).

Un nouveau crédit de 50 millions inscrit dans la loi du 30 juin 1919 vint augmenter les subsides du compte spécial, mais uniquement au profit d'une nouvelle section C créée pour recevoir les dépenses et les recettes d'exploitation des navires ex-ennemis

(1) Cf. *Circulaire du Comité des Armateurs*, n° 1113, p. 280 et *Rapport Morinaud précit.*, p. 38 à 40.

confiés en gérance à la France. La dotation budgétaire totale des diverses sections et comptes de la flotte d'Etat atteignait à ce moment : $350 + 850 + 50 = 1.250$ millions.

Là devaient se limiter les allocations de crédits, mais non les demandes. En soutenant à la tribune de la Chambre le projet de loi relatif au premier relèvement de crédit de la section B, M. Rouisson avait indiqué que ce crédit supplémentaire était sollicité en avance sur les deux milliards dont il annonçait qu'il demanderait bientôt le vote au Parlement.

De fait, au début de 1919, un avant-projet de loi a été rédigé, comportant une autorisation de dépenses de ce chiffre destinées à pourvoir : 1° au remplacement des navires torpillés sous le régime de la réquisition générale ; 2° à la constitution d'une flotte d'intérêt national pour les relations de la France avec l'Afrique du Nord et avec les colonies ; 3° à la constitution d'une flotte à rétrocéder aux armateurs dans des conditions à déterminer par décret (1).

Cet avant-projet, hostile aux entreprises privées, tendait manifestement à la formation d'une grande flotte appartenant à l'Etat. Il se heurta vraisemblablement à l'opposition du ministre des Finances et peut-être aussi du ministre du Commerce, dont dépendait alors la Marine marchande et le dépôt n'en fut jamais effectué. L'abandon de ce projet devait, un an plus tard, s'avérer très heureux au point de vue financier, lors de la chute rapide de la valeur du tonnage.

A l'aide des 850 millions de crédits de la section B, qui devaient être d'ailleurs largement dépassés, la flotte d'Etat fut constituée et progressivement accrue. Cette flotte, dans son dernier état, ne comprit pas moins de 802.675 tonneaux bruts de navires, non compris 186.000 tonneaux encore en chantier.

On se rappelle les négociations auxquelles donnèrent lieu les premières commandes de navires en bois dans les chantiers des Etats-Unis et du Canada. On n'a pas oublié non plus, de quel tonnage défectueux et même commercialement inexploitable, nous fîmes ainsi l'acquisition.

Ce furent là les mauvais débuts, les débuts de guerre de la flotte d'Etat. Avec le tonnage neuf des cargos sortis de nos chantiers en 1919 et 1920, cette flotte reçut des éléments meilleurs, de même qu'avec les navires ex-allemands obtenus en réparation partielle de nos pertes.

Le tableau suivant donne la consistance de la flotte d'Etat en

(1) Cf. *Circulaire précitée du Comité des Armateurs*, n° 1113 p. 281, document où l'on trouvera aussi p. 287 à 291, le texte complet de l'avant-projet de loi.

août 1921 et sa répartition entre les divers services qui la forment. Il permet de se faire une idée de l'importance prise par cette flotte, de ses grandes divisions et aussi du caractère hétéroclite des unités dont elle fut composée.

III. — La Composition de la Flotte d'État

RÉSUMÉE PAR CATÉGORIES DE NAVIRES A LA VEILLE DE SA LIQUIDATION (1).

TYPES DE NAVIRES	Tonnage brut	Port en lourd
	lonneaux	tonnes
I. — NAVIRES EN ACIER		
1° MARINE MARCHANDE :		
15 cargos divers.	42.626	49.110
22 cargos type " Marie-Louise "	47.740	68.200
26 cargos type " Gharb "	26.816	36.000
5 chalands type " Le parmentier "	13.280	15.500
31 remorqueurs	6.486	"
9 chalands en fer	5.679	7.170
2° MARINE MILITAIRE :		
2 paquebots.	11.928	7.050
17 cargos divers.	34.568	51.694
2 voiliers longs-courriers	4.550	6.600
8 remorqueurs	1.424	"
3 chalands	"	300
3° MINISTÈRE DE LA GUERRE :		
1 cargo frigorifique	1.255	2.700
4° RAVITAILLEMENT :		
18 cargos	65.392	108.245
1 remorqueur	96	"
3 chalands	3.273	5.300
TOTAL {	en service	264.113
	en construction	186.214
II. — NAVIRES EN BOIS		
1° MARINE MARCHANDE :		
21 cargos	46.074	68.100
40 schooners	84.800	124.200
49 autos-chalands Anderson (barges) .	58.114	75.000
1 chaland.	63	"
60 navires de pêche (dont 31 voiliers à moteur auxiliaire)	6.243	6.500
2° MARINE MILITAIRE :		
2 chalands.	"	1.436
TOTAL	195.294	275.236

(1) Extraite de la *Circulaire du Comité central des Armateurs*, n° 1155, du 10 septembre 1921, p. 266, avec quelques rectifications de chiffres.

TYPES DE NAVIRES	Tonnage brut	Port en lourd
	tonneaux	tonnes
III. — NAVIRES EN CIMENT ARMÉ		
MARINE MARCHANDE :		
34 chalands	16.048	37.618
IV. — NAVIRES EX-ENNEMIS REMIS A LA FRANCE		
Gouvernement français :		
9 paquebots et navires mixtes longs- courriers	72.243	33.867
4 petits paquebots	5.419	6.667
45 cargos	177.496	245.612
30 grands voiliers	72.062	62.045
TOTAL	327.220	348.191
TOTAL GÉNÉRAL :		
Navires en acier	264.113	352.869
Navires en bois	195.294	295.236
Navires en ciment armé	16.048	37.618
Navires ex-ennemis remis à la France.	327.220	348.191
TOTAL { en service	802.675	1.034.014
en construction	186.214	224.619

IV. L'administration centrale de la flotte d'État. — Dans cette administration, le Sous-Secrétaire d'État de la Marine marchande avait à remplir un rôle analogue à celui d'une grande Compagnie de navigation. On aurait donc compris qu'il cherchât à mettre sur pied une organisation voisine de celle d'une entreprise privée. Il n'en fut rien.

De même que la flotte réquisitionnée avait manqué d'un organe coordinateur central, la flotte d'État fut privée d'un organe de direction générale ayant autorité sur les divers services. Il y eut, d'une part, une direction groupant les bureaux du secrétariat, des affrètements, du contentieux, de l'exploitation, du personnel et, d'autre part, des services annexes fonctionnant isolément, ayant à s'occuper des constructions navales, des réparations, de la comptabilité, du contrôle et des assurances.

Le Sous-Secrétaire d'État de la Marine marchande avait théoriquement pour fonction d'assurer la liaison de ces divers services ; mais comment l'aurait-il pu, en fait, avec l'importance que

prirent ces services et avec leur dispersion, parfois dans des immeubles distincts.

Sur quelques points cependant, l'administration de la flotte d'Etat fut l'objet de modifications, tendant à l'améliorer par rapport à l'ancienne administration des transports maritimes. Dans les ports de France et de l'étranger, à la place des services du transit, la direction des transports maritimes installa des services locaux, chargés de suivre la rotation des unités de la flotte d'Etat et de leur assurer du fret, comme le font les agences des compagnies de navigation.

Jusqu'à la clôture de la section A du compte spécial, c'est-à-dire, jusqu'au 31 décembre 1919, les opérations de gestion des navires de la flotte d'Etat ont figuré dans cette section. Au contraire, à partir du 1^{er} janvier 1920, ces opérations ont été portées à un nouveau compte, le compte *Flotte en gérance* créé en exécution de l'article 27 de la loi du 29 décembre 1919. En ouvrant ce nouveau compte, on voulut trancher avec le passé et aussi tâcher d'instaurer des procédés commerciaux de gestion.

Nous savons que le contrôle de l'utilisation du tonnage, au moment où la réquisition générale prit fin, était assuré par quatre contrôleurs mobiles placés sous l'unique autorité du Commissaire aux transports maritimes. Le contrôle de la flotte d'Etat fut différent : il comprit un directeur du contrôle et trois contrôleurs, chargés de se livrer à des investigations et à des enquêtes sur toutes les opérations du compte spécial des transports maritimes.

Cet organisme de contrôle tenu trop à l'écart du fonctionnement des services qu'il était chargé de surveiller, ne put remplir sa tâche. Il aurait d'ailleurs fallu, en dehors de lui, un contrôle administratif spécial des comptes spéciaux. Ce contrôle fut créé par arrêté du Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande du 10 février 1920, mais son action se limita à jeter quelque lumière sur les faits de la gestion passée.

V. La gérance des navires de la flotte d'Etat par les Compagnies de navigation. — Depuis les premiers temps de la constitution de la flotte d'Etat jusque dans le milieu de l'année 1920, l'Etat a recouru à la collaboration de l'armement pour gérer, d'une part, les navires achetés ou construits à l'aide des dotations de la section B du compte spécial et, d'autre part, les navires ex-enemis attribués à la France.

En vue de déterminer les conditions de l'exploitation, des *contrats de gérance* ont été établis en s'inspirant de celui du 15 mars

1918 applicable aux navires réquisitionnés. Ceux concernant les navires de provenance ennemie, que nous prendrons comme type, ont été élaborés en juin-juillet 1919. Ils ont instauré deux régimes très différents de gérance, suivant qu'il s'agissait de paquebots ou de cargos.

En ce qui concerne les *paquebots*, le régime adopté, dit de *gérance totale*, a réservé au gérant le soin de pourvoir de façon complète à l'armement du navire. Le gérant a recruté l'état-major et l'équipage, a fixé leur rémunération. Rien n'était nouveau par rapport au contrat-type de 1918 en ce qui touche les ordres et instructions à donner au gérant et les opérations de manutention. Sur ce dernier point, il était simplement ajouté une disposition à l'effet de dégager la responsabilité du gérant pour dommages causés au chargement par mauvais arrimage.

Pour rembourser au gérant les dépenses d'approvisionnement de machine et d'entretien du navire, il lui était alloué des indemnités forfaitaires mensuelles, calculées par tonne de jauge brute et variables suivant la vitesse du navire. Les autres dépenses et frais résultant de l'ensemble des services rendus par le gérant donnaient lieu aux rétributions suivantes :

- | | |
|--|--|
| 1° jusqu'au
1 ^{er} juillet 1919 | { <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-left: 10px;"> a) 0 fr. 50 par tonneau de jauge brute et par mois ;
 b) Une commission, fixée à raison de 1 % sur le montant de la recette des marchandises transportées et des passagers embarqués, à l'exclusion des passagers d'Etat. </div> |
| | |
| 2° à partir du
1 ^{er} juillet 1919 | { <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-left: 10px;"> a) 1500 fr. par mois et par navire et au prorata par partie de mois, chaque jour comptant pour 1/30.
 b) Une gratification sur les transports effectués, calculée à raison de 0 fr. 25 % de la recette totale des passagers et marchandises transportés, à l'exclusion des passagers d'Etat et de 0 fr. 10 % de la recette procurée par ces derniers. </div> |
| | |

Ces indemnités, pour être suffisantes, n'auraient pas dû comporter un taux plus faible pour les passagers de l'Etat, car on sait que ces passagers représentent une forte proportion de la clientèle de certains de nos paquebots. A cause de cette parcimonieuse rémunération, les représentants des Compagnies de navigation hésitèrent avant d'accepter de signer le contrat (1). Mais les autres

(1) Cf. Maurice COLLIN, ouv. cit., p. 116.

dispositions du contrat étaient heureuses : elles laissaient au gérant des pouvoirs suffisants pour lui permettre de réaliser une exploitation satisfaisante des unités et, de fait, les paquebots gérés dans ces conditions sont certainement les navires de la flotte d'Etat qui ont, à cette époque, rendu le plus de services.

Dans le mode de gérance des *paquebots*, le Commissaire aux transports maritimes avait confié au gérant, à la fois, *l'armement et l'exploitation* des unités. Dans l'organisation de la gérance des *cargos*, c'est la partie *exploitation* seule qui fut confiée au gérant. L'Administration se réserva, en effet, pour cette catégorie d'unités, à la fois le droit de les diriger, de fixer leur itinéraire et leur chargement, d'engager directement les états-majors et les équipages. Les armateurs gérants étaient réduits au rôle de consignataires, c'est-à-dire d'agents chargés de rechercher du fret (1).

Pour couvrir le gérant de ses dépenses et le rétribuer de ses services, il lui était alloué : 1° des frais de gérance fixés à raison de 0 fr. 50 par tonne de jauge brute et par mois ; 2° une commission de fret fixée à raison de 1 % sur le montant de la recette des marchandises et des passagers.

Un avenant en date du 13 août 1919 modifia, à partir du 1^{er} juillet 1919, les frais de gérance et les fixa à 1500 fr. par navire et par mois, ou en cas de mois inachevé, à 50 fr. par navire et par jour. Ils étaient mis ainsi en harmonie avec les indemnités prévues pour la gérance des paquebots.

Dès que le Comité des Armateurs connut les dispositions de ce contrat de gérance, il en fit observer les inconvénients : l'armateur gérant n'ayant le choix ni du capitaine, ni de l'équipage, et ne pouvant même évincer les mauvais capitaines, de quelle autorité disposait-il pour réaliser une exploitation rationnelle et économique ?

Après plusieurs mois d'application de ce régime et d'utilisation défectueuse du tonnage, l'Administration des transports maritimes envisagea, en décembre 1919, la recherche d'une formule différente. Le Comité des Armateurs proposa celle de l'affrètement *coque nue* qui eût remédié aux inconvénients signalés. Le Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande fut saisi de propositions concrètes, mais il persista, il attendit et finalement aucune amélioration du régime n'intervint.

La conception erronée de ce régime de gérance fournissait une explication suffisante du mauvais rendement des cargos de l'Etat

(1) Cf. *Circulaire précit., du Comité central des Armateurs*, n° 1104, p. 88.

confiés aux Compagnies. La documentation réunie sur ce point par M. Morinaud (1) est convaincante. Cependant MM. Bouisson et de Moro-Giafferi, partisans déclarés de l'armement d'Etat, ont reproché aux armateurs d'avoir traité avec peu de faveur les unités de la flotte d'Etat confiées à leurs soins et d'avoir fait partir, des mêmes ports, les bâtiments de l'Etat à vide et les leurs à plein.

M. Bouisson a même cru fournir une preuve irréfutable du bien fondé de ce reproche en rendant public (2) le rapport adressé par un capitaine au long-cours au chef du service des transports maritimes du Havre. Le rapport se réfère à un voyage du vapeur *Rovuma* de la flotte d'Etat intercalé dans les lignes de la Compagnie des Chargeurs Réunis.

Ce vapeur serait parti du Havre avec un chargement très incomplet et l'itinéraire remis au capitaine aurait comporté comme point terminus Buenos-Ayres, tandis que la feuille de rotation adressée aux agents de la Compagnie aurait mentionné Santos. De ce fait, des cargaisons assez importantes n'auraient pu être chargées à Lisbonne puis à Bahia, à destination de Buenos-Ayres et le vapeur de la Compagnie, le *Dupleix*, dépassé par le *Rovuma*, n'aurait pu lui-même les embarquer, étant déjà très chargé.

Ces faits seraient-ils exacts, et M. Bouisson ne s'en est pas assuré auprès de la Compagnie, qu'ils prouveraient seulement qu'une erreur a été commise dans la fixation d'un itinéraire et qu'il en est résulté une perte pour l'Etat. Mais des erreurs et des pertes de cette nature, qui doute qu'il ne s'en soit produites et quelle Compagnie privée n'en supporte pas dans la gestion de ses propres navires?

Bien que les critiques ainsi formulées à l'encontre de leur gestion fussent manifestement tendancieuses, les armateurs ont voulu y répondre et ont produit, à cet effet, une documentation suggestive. C'est ainsi que M. Hubert Giraud a donné, par exemple, les recettes de sorties comparées de vapeurs appartenant à un gérant et des vapeurs de l'Etat gérés par cet armateur (3).

(1) Cf. Rapport, n° 2.412, précit., sur le projet de loi portant clôture du compte *Flotte en gérance*, p. 433 et 434.

(2) Cf. Discours à la Chambre des députés le 8 juillet 1921, *J. O.*, 9 juillet p. 3324 et 3325.

(3) Cf. Discours à la Chambre, séance précit., du 8 juillet 1921, *J. O.*, 9 juillet p. 3301.

10 février, <i>Jauréguiberry</i> (vapeur de l'armement) . . .	155.000 fr.
13 février, <i>Santa-Eléna</i> (vapeur de l'Etat)	543 000 »
15 février, <i>Villaret-Joyeuses</i> (vapeur de l'armement) . .	461.000 »
12 mars, <i>Lieutenant de Missiessy</i> (vapeur de l'Etat) . .	513 000 »
20 mars, <i>Amiral Troude</i> (vapeur de l'armement) . . .	415.000 »
6 avril, <i>Rovuma</i> (vapeur de l'Etat)	566.000 »

On ne saurait se baser sur ces chiffres pour prétendre que les navires de l'Etat ont été mieux utilisés et ont procuré de meilleures recettes que les navires de l'armement. Nous savons, au contraire, que les cargos de la flotte d'Etat ont été, dans l'ensemble, mal utilisés. Mais ces recettes comparées prouvent que l'utilisation défectueuse du tonnage de l'Etat ne fut pas constante comme on l'aurait vu, si elle avait été le fait de l'armement et, le fait de l'armement écarté, d'où aurait pu provenir le mauvais rendement, sinon de la conception fautive du régime de gérance adopté ?

VI. L'innovation de la gestion directe par l'Etat des unités de sa flotte de commerce. — La crise de l'industrie et du commerce qui commença en avril 1920, provoqua une chute rapide et considérable des frets mondiaux. Le fret des charbons de Cardiff à Rouen passa de 70 shillings en janvier 1920 à 25 en juillet. Le fret de retour du blé de la Plata au continent passa de 200 à 100 shillings et les affrètements en time-charter, baromètre du marché des frets, tombèrent à leur tour de 27/6 à 14 shillings (1).

Au début de cette période nouvelle qui allait être très difficile pour l'armement de tous les pays, le service des transports maritimes prit le parti de renoncer, de plus en plus, à la gérance des armateurs pour tenter l'exploitation en régie directe de son tonnage, à l'aide du fonds de roulement que nous avons indiqué.

L'expérience était neuve, car si l'Etat, dans une courte période vieille de près d'un siècle, avait tenté d'assurer des services maritimes postaux, il n'avait jamais envisagé l'exploitation d'une flotte de navires de charge. Elle était aussi téméraire, puisqu'on entraînait alors dans une période de crise aiguë des transports maritimes.

Le Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande devint comme une société privée de navigation, à quelques grosses différences près d'organisation et d'administration. Son champ d'action et sa clientèle se distinguèrent au début, mais, à ces deux égards, toute particularité cessa bientôt quand le fret des services publics ne suffit plus à remplir les cales disponibles.

(1) Cf. *Journal de la Marine marchande*, 26 août 1920, p. 804.

Les services du Ravitaillement, jusqu'à leur suppression en 1921, s'adressèrent au service des transports maritimes pour le transport d'une partie des céréales américaines que nous importions. Quelques cargaisons de matériel destiné aux régions dévastées, furent aussi réservées aux bâtiments des transports maritimes dans des contrats du ministère des Régions libérées. Mais là se limita le fret que les services publics procurèrent à la flotte d'Etat.

Pour utiliser le tonnage exploitable de cette flotte, le service des transports maritimes prit le parti de le mettre sur le marché de la libre concurrence et de créer des lignes régulières nouvelles. Les principales de ces lignes furent : Anvers-Bordeaux, Anvers-Marseille, Bordeaux-Marseille et Rouen-Alger, Rouen-Mer-Noire avec, pour toutes, retour au port de départ (1).

Ces lignes, à une exception près, celle de la ligne d'Algérie, ne furent pas rémunératrices et plusieurs laissèrent des déficits. Mais leur plus grand inconvénient était de concurrencer des lignes commerciales françaises installées sur les mêmes parcours. On risquait ainsi de provoquer des abandons de nos Compagnies exploitantes, qui eussent bénéficiés à des Compagnies étrangères le jour où l'entreprise de la flotte d'Etat aurait pris fin.

Le désarmement partiel de la flotte d'Etat, opéré dès 1920, diminua la concurrence déloyale que cette flotte faisait à l'armement privé. Mais pourquoi persistait-on à maintenir cette concurrence du moment qu'aucun intérêt public ne la justifiait et qu'elle coûtait au Trésor tout en nuisant au commerce libre ?

VII. Les tares de la flotte d'Etat au point de vue organisation et administration. — Devenue mauvaise et même néfaste par son objet, par son nouveau champ d'activité, la flotte d'Etat donnait encore beaucoup plus fortement prise à la critique par les tares de son organisation et de son personnel.

Il y avait d'abord l'absence d'une direction unique ayant la haute main sur tous les services. Cette unité de direction ne fut même pas réalisée dans les services centraux de la Marine marchande. Il en résulta un désordre, une désobéissance à peine croyables. Rien n'était respecté, pas plus les décrets que les arrêtés, les circulaires que les instructions (2).

En veut-on un exemple ? Une circulaire du 4 novembre 1920 avait ordonné aux capitaines de la flotte d'Etat l'envoi au Sous-

(1) Cf. Rapport Morinaud n° 2412, précit. p. 135.

(2) Rapport du 29 sept. 1920 du directeur du Contrôle sur l'exploitation de la flotte d'Etat, inséré dans le Rapport Morinaud, p. 142 et 143.

Secrétariat d'État de la Marine marchande d'un *rapport d'escale* permettant de se faire une idée succincte du bilan de chaque voyage. Quelques rapports seulement parvinrent après plusieurs rappels et il fallut une nouvelle circulaire, avec menace de sanctions très sévères, pour que ces rapports, encore souvent mal établis, soient envoyés un peu plus régulièrement.

Une seconde tare de la flotte d'Etat provenait d'une *organisation financière* défectueuse. Les règles de la comptabilité publique, en séparant notamment les fonctions d'ordonnateur et de payeur, étaient parfaites pour assurer le contrôle ; par contre, elles s'adaptaient très mal à une gestion commerciale qui a besoin avant tout de souplesse et d'initiative.

Les dirigeants de la flotte d'Etat, paralysés dans leur élan et dans leur énergie, se voyaient incapables de prendre, en temps opportun, des décisions utiles, de consentir des transactions favorables, qui eussent souvent fait éviter de grosses pertes et même permis de réaliser des bénéfices. Le rendement des efforts déployés dans ces conditions ne pouvait être qu'insignifiant et décourageant.

L'insuffisance de la rémunération allouée au haut personnel des services ne pouvait qu'accentuer le défaut de zèle chez ce personnel. Appelés à diriger une flotte plus de trois fois supérieure en tonnage à celle de nos grandes Compagnies de navigation, les directeurs de la flotte d'Etat touchaient des émoluments trois fois inférieurs à ceux des administrateurs de ces entreprises. Le Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande voulut relever les traitements : il se heurta à l'opposition du ministère des Finances.

On arrive ainsi à la troisième tare — la plus grave — de la flotte d'Etat : *le personnel employé*. Ce personnel, trop nombreux dans certains services, ne l'était pas assez dans d'autres. En général improvisé, sans compétence technique et sans autorité, il était fautif souvent sans le savoir et ne pouvait s'améliorer, parce qu'il manquait de foi dans la réussite de la tâche à laquelle il se consacrait.

Les causes de cette terrible crise de personnel sont aisées à apercevoir. On les retrouverait dans toutes les administrations d'Etat, mais à la Marine marchande, on les remarquait plus qu'ailleurs, parce que les fonctions étaient plus strictement industrielles et aussi plus difficiles.

C'était d'abord le défaut du *recrutement* du personnel. Il avait lieu, comme pour la généralité des fonctionnaires, par voie de concours. Le candidat admis et en possession d'un poste était certain

de le conserver, quels que soient les qualités ou les défauts révélés et les services rendus. On est moins inquiet dans les entreprises privées : on choisit avec soin le personnel, on l'essaie, on l'éprouve, s'il donne satisfaction on le conserve, sinon on l'élimine immédiatement (1).

Il y avait en second lieu l'automatisme de l'avancement. L'avancement au choix étant pratiquement inexistant, on avançait à l'ancienneté et le zèle ainsi que le talent déployés n'y étaient pour rien. Dans les entreprises libres, où l'unique but est le rendement, on s'efforce, au contraire, de découvrir les énergies et les capacités et on les fait monter très vite aux échelons supérieurs pour que leur effort donne son maximum de productivité.

Une dernière cause du peu d'attachement du personnel à ses fonctions était l'insuffisance de la rémunération allouée et aussi l'impossibilité pour l'Etat d'accorder à son personnel ces gratifications ou primes pour bons services en fin d'année, qui sont d'une pratique aujourd'hui courante et d'un si heureux effet dans l'industrie et dans le commerce.

La tare du personnel n'était pas encore l'ultime défaut de la flotte d'Etat : dans cet organisme, comme dans tout organisme public, on rencontrait partout une autre tare aux répercussions infinies : l'irresponsabilité. Quand une faute, même évidente, même inexcusable, était commise, il était presque toujours impossible de savoir quel en était l'auteur et par conséquent d'appliquer une sanction, parce que personne n'avait intérêt à obtenir que la lumière éclate et que la justice soit rendue (2).

L'irresponsabilité, l'impunité assurées à presque toutes les fautes administratives exigeaient impérieusement le maintien des règles de contrôle et d'un contrôle de défiance. De telles règles, par leur rigidité, ne peuvent que paralyser les initiatives. Aussi les entreprises privées les ignorent-elles, préférant mieux choisir leurs collaborateurs qu'avoir ensuite à les surveiller dans tous leurs actes.

VIII. Aperçu des résultats de l'exploitation de la flotte d'Etat.

— Pour déterminer quels ont été exactement les résultats de l'exploitation de la flotte d'Etat, il faudrait connaître tous les voyages effectués, tous les frets encaissés et toutes les dépenses faites. Or

(1) Cf. Discours de M. Hubert Giraud à la Chambre, le 7 juillet 1921. *J. O.*, 8 juillet, p. 3280, 2^e col.

(2) Cf. Discours précité de M. Hubert Giraud à la Chambre, même page et même colonne du *J. O.*, du 8 juillet 1921.

les services de la Marine marchande, en l'espèce la deuxième sous-direction de l'exploitation, n'ont jamais pu réunir des renseignements complets à cet égard.

Les résultats de l'exploitation auraient dû être mieux connus après l'ouverture du compte *Flotte en gérance*, le premier janvier 1920. Mais c'est seulement par l'arrêté du 8 mars 1920, entré en application le 25 avril, que fut créé le service chargé de centraliser les renseignements. Encore ce service n'eut-il qu'un personnel restreint de deux à cinq employés.

Le service des renseignements, pour se faire une idée rapide du bilan de chaque voyage, imagina le système des *rapports d'escales*. Ces rapports furent demandés, à partir du 23 juillet 1920, aux chefs du service des transports maritimes et aux Compagnies de navigation gérantes. Nous savons déjà que l'envoi des rapports ne fut jamais régulier ; on les reçut presque toujours incomplets, notamment de l'étranger, et il n'en parvint aucun des ports où nous n'étions pas représentés (1).

Si des renseignements complets et définitifs font défaut pour apprécier les résultats de l'exploitation de la flotte d'Etat, on dispose, par contre, d'une très importante et très suggestive documentation partielle. Par les exemples de cas nombreux qu'on connaît, on peut arriver à serrer ici de très près la réalité et à faire ressortir les défauts les plus saillants de l'exploitation par l'Etat de sa flotte marchande.

Voici quelques-uns de ces exemples classés par catégories de navires. Nous les empruntons tous au rapport plusieurs fois cité de M. Morinaud, p. 144 à 148.

1° NAVIRES EN ACIER

a) Vapeurs de types divers.

Le *Myre de Villers* est entré au compte *Flotte en gérance* le 6 mars 1920. Ayant subi des avaries au cours d'un voyage en Amérique du Sud, ce navire n'a fait qu'un voyage en une année et a passé le reste du temps en réparations.

Le *Sénateur Raymond* a fait, du 7 avril au 24 avril 1921, deux voyages au cabotage. Il est demeuré immobilisé à Marseille du 29 août 1920 au 15 janvier 1921, soit 4 mois 1/2 en moins d'une année.

Le paquebot *Général Gallieni* a été immobilisé à Marseille pour réparations, une première fois du 19 avril au 25 juin 1920 et, une seconde fois, du 5 octobre au 29 novembre, soit quatre mois en un an.

(1) Cf. Réponse de la deuxième sous-direction de l'exploitation insérée dans le Rapport Morinaud précité, p. 141 et 142.

Le *Général Pau* a fait un seul voyage du Havre à Marseille, avec plusieurs relâches, entre le 29 août et le 29 décembre 1920. Il a mis ainsi quatre mois pour effectuer un voyage de 15 jours.

b) Cargos type Gharb.

Le *Macon* a été inscrit au compte *Flotte en gérance* le 27 novembre 1920. Depuis cette date jusqu'au 24 février 1921, ce navire accomplit un seul voyage Dunkerque-Swansea-Lorient-Nantes. Ce voyage, effectué en trois mois, n'aurait pas dû demander plus de trois semaines.

Le *Charron*, en six mois d'exploitation, a fait cinq voyages au petit cabotage quand il aurait pu en faire dix à douze. Dans ce même temps, il a été immobilisé un mois dix-huit jours.

Le *Pêcheur* a effectué, entre le 2 octobre 1920 et le 28 février 1921, quatre voyages au petit cabotage, interrompus par une immobilisation de 1 mois 8 jours. Il a mis ainsi quatre mois 17 jours à réaliser l'équivalent d'un voyage de cinq semaines.

2° NAVIRES EN BOIS (CONSTRUITS AUX ETATS-UNIS ET AU CANADA).

a) Cargos de 3.000 tonnes de port en lourd.

L'*Acadie* est entré en compte *Flotte en gérance* le 28 janvier 1920 et a été désarmé le 4 janvier 1921. Dans cette année, il a fait seulement deux voyages au cabotage, coupés par une immobilisation à Marseille du 21 juin au 14 octobre, soit de 3 mois 23 jours.

Le *Montréal* a été inscrit au compte *Flotte en gérance* le 28 juillet 1920 et a été désarmé le 31 décembre. Ces cinq mois d'armement ont été utilisés, les deux premiers à faire un voyage Rouen-Rotterdam-Marseille et les trois derniers à effectuer des réparations à Marseille.

Le *Nouvelle Ecosse* est entré au compte *Flotte en gérance* le 6 octobre 1920. En trois mois, il a fait un seul voyage Brest Cardiff-Gênes-Marseille, dont la durée normale eut été d'un mois.

b) Schooners (grands voiliers à moteur auxiliaire de construction américaine).

Le *Lieutenant Delorme* est entré au compte *Flotte en gérance* le 15 février 1920. Il a effectué jusqu'au 10 juillet un seul voyage Cherbourg-Cardiff-Nantes. Ce voyage, fait en six mois, demandait au plus 15 jours.

Le *Givenchy* a été porté au compte *Flotte en gérance* le 18 février 1920 et a été désarmé le 12 septembre. En ces 6 mois 22 jours d'armement, il a fait les deux voyages Dunkerque-Newcastle et Dunkerque-Brest, qu'un navire normal de même tonnage et de même puissance eut pu accomplir en trois semaines.

Le *Lieutenant Granier* a été inscrit au compte *Flotte en gérance* le 25 mai 1920. Il est demeuré en armement jusqu'au 27 janvier 1921, c'est-à-dire pendant 8 mois, sans réussir à s'éloigner de la région du Havre. Parti de ce port à trois reprises, il est demeuré finalement à

Fécamp. En dehors de ces fausses sorties, il a subi une importante réparation et a coûté d'inutiles frais de port.

c) *Autochaland*s *Anderson* (Barges à moteur).

Le *Gros Tenquin* a été porté au compte *Flotte en gérance* le 18 juin 1920 et a été désarmé le 30 novembre suivant. Sur ces 5 mois 12 jours d'armement, il a été immobilisé pendant 2 mois.

Le *Sarreguemines* a été inscrit au compte *Flotte en gérance* le 10 juillet 1920 et est entré en désarmement le 25 janvier 1921. Au cours de ce semestre, il a fait seulement trois petits voyages, coupés par une immobilisation d'un mois à Rouen.

Le *Thionville* est entré au compte *Flotte en gérance* le 1^{er} septembre 1920. Il est resté ensuite immobilisé du 24 septembre au 14 novembre, soit 50 jours. Aussi, en 4 mois d'armement, n'a-t-il accompli que deux petit voyages.

3° VAPEURS BRÉSILIENS

AFFRÉTÉS PAR LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS (1).

L'*Ignassu* est entré au compte *Flotte en gérance* le 17 septembre 1920. Il a subi deux immobilisations successives du 28 octobre au 28 décembre 1920 et du 3 janvier au 13 février 1921. Du fait de ces immobilisations, ce navire n'a pu terminer, en un semestre, un voyage complet.

L'*Alfénas* est demeuré immobilisé quatre mois sur six mois d'armement. Dans les quatre mois suivants, il a effectué le seul voyage Dunkerque-Calcutta et retour qu'un vapeur filant neuf nœuds cinq eut pu terminer en deux mois.

L'*Aracaju* a mis six mois pour faire le voyage Nantes-Montévidéo-Marseille qui ne devait pas demander plus de trois mois. Au retour, il a été immobilisé 4 semaines pour réparations.

Le *Sabara* est resté immobilisé à Bordeaux du 19 mars au 7 juin 1920, soit 2 mois 18 jours. Il a mis ensuite 6 mois 23 jours à effectuer un voyage en Amérique du Nord qui n'exigeait pas plus de 2 mois 1/2 (2).

D'exemples semblables on pourrait dresser une longue liste. Qu'en ressort-il ? Quelles causes principales provoquent une

(1) Nous savons dans quelles conditions ces vapeurs ont été affrétés. Ils étaient montés par des équipages brésiliens et ne sont jamais devenus la propriété de la France. Mais c'est l'Etat français qui les a gérés et les opérations de leur gestion ont été portées à la section A du compte spécial, puis au compte *Flotte en gérance*. A ce titre, nous ne pouvons omettre de signaler l'infériorité particulière de leur rendement, imputable à une exploitation mal conduite.

(2) Il est possible que les unités dont nous n'indiquons pas la date d'entrée au compte *Flotte en gérance* aient été du ressort d'autres départements ministériels que le Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande. Les renseignements touchant l'utilisation de ces unités n'en gardent pas moins leur valeur, puisque la gestion fut toujours une gestion d'Etat.

rotation des unités, un rendement d'exploitation aussi éloignés de la normale ?

Une cause qu'on aperçoit tout de suite est la *fréquence et la durée des immobilisations dans les ports*. Pour les seuls mouillages réguliers et prévus dans les ports de France, les immobilisations ont atteint le quart du temps, soit quatre mois par an en moyenne, non compris les escalés dans les ports étrangers et les séjours prolongés dans ces ports pour chargement, déchargement, réparations ou changement d'équipage.

Comme seconde cause se remarque la *lenteur excessive des trajets*. Cette lenteur fut extraordinaire, surtout pour les *schooners*. Elle s'explique par l'habitude que prirent les équipages de ces navires de se servir constamment du moteur auxiliaire, qui n'avait été placé à bord que pour permettre de traverser les périodes de calme plat.

En troisième lieu, comme autre cause essentielle du mauvais emploi des unités, se place *l'importance et la lenteur des réparations*. Celles-ci étaient dirigées dans les ports de France par le service du matériel et échappaient complètement à la direction des transports maritimes chargée de l'exploitation. Conçues d'après les données exclusivement techniques et sans qu'il soit tenu compte des besoins des lignes à desservir, elles étaient non seulement lentes, mais souvent aussi pas du tout appropriées à la destination des unités.

Si l'on veut aller plus loin et chercher, en dehors de ce qui ressort des exemples que nous avons donnés, tous les éléments marquants de l'exploitation défectueuse du tonnage, on trouvera encore la *mauvaise utilisation technique de certains bâtiments*. Des transports à passagers servirent comme vapeurs de charge, des salons se changèrent en cales à marchandises, de grands paquebots de l'Etat transportèrent des contingents coloniaux pendant que les vapeurs des Compagnies faisaient à vide les mêmes parcours, d'où pertes pour l'Etat et pour les Compagnies.

Les *dépenses d'exploitation* des navires armés par l'Etat furent aussi très exagérées. Il n'est pas possible, toutefois, de les comparer absolument avec celles des unités de même catégorie exploitées à la même époque par nos armateurs; l'Etat, en effet, n'a pas eu à tenir compte de certains éléments; telles les charges de capital, qui rentrent pour une part dans les dépenses des compagnies. Tout ce qu'on peut dire, c'est que, dans l'ensemble et en moyenne, l'Etat a dépensé, environ, deux fois plus que ne l'eut

fait l'armement à sa place, ce qui confirme bien le caractère onéreux de sa gestion.

A l'inverse les recettes réalisées ne furent pas ce qu'elles auraient du être. Les tarifs de fret étaient incomplets et quand les marchandises ne figuraient pas dans la nomenclature, on les tarifait si possible par assimilation et si l'on ne pouvait pas, on appliquait le tarif des matières diverses qui était toujours le plus bas de la ligne. C'est ainsi, par exemple, que le fret des automobiles et des machines à écrire, côté commercialement 60 dollars les 40 pieds cubes, était fixé, sur les navires de la flotte d'Etat, à 48 dollars pour les automobiles, par assimilation avec les locomotives et à 32 dollars pour les machines à écrire, par application de la taxe générale des machines.

IX. Le résultat financier. — Nous avons dû nous borner à donner des résultats approximatifs pour les opérations de la flotte réquisitionnée comprises dans la section A du compte spécial. Ce sont aussi des approximations, mais très voisines de la vérité que nous fournirons en ce qui touche les résultats du compte *Flotte en gérance* et des deux sections B et C du compte spécial, qui englobent ensemble l'expérience de la flotte d'Etat.

Les opérations de la liquidation générale des comptes ne seront pas terminées avant plusieurs mois. Elles ont été compliquées et retardées par divers facteurs; grand nombre des pièces comptables, délais, parfois de plusieurs années, pour les recevoir de l'étranger, intermédiaire obligatoire du ministère des Finances, enfin division des opérations en quatre catégories :

- 1^{re} catégorie : opérations consommées en comptabilité et en fait ;
- 2^e catégorie : opérations ordonnancées, mais non comptabilisées ;
- 3^e catégorie : opérations comptabilisées mais non ordonnancées ;
- 4^e catégorie { opérations simplement enregistrées par la comptabilité ou opérations simplement engagées par les services d'action.

La comptabilité ne pouvant saisir les opérations simplement engagées, l'établissement de tout bilan définitif était rendu impossible. A défaut, des bilans provisoires ont été dressés, d'abord pour le compte *Flotte en gérance*. On a pris les opérations comptabilisées de la première catégorie, on a comptabilisé ce qui pouvait l'être des 2^e et 3^e catégories et l'on a évalué, par des sondages, les opérations simplement engagées de la 4^e catégorie.

Les résultats auxquels on est parvenu sont les suivants :

I. — DÉBIT.

1° Pertes ressortant du bilan des opérations comptabilisées	67.755.009 ^f 16
2° Dépenses enregistrées mais restant à vérifier	85.635.896 26
3° Charbon livré par la section A au compte <i>Flotte en gérance</i>	37.918.583 30
4° Assurance (balance entre les primes dues et les indemnités perçues)	12.000.000 00
5° Dépenses engagées dans les ports et à l'étranger et non parvenues à la comptabilité	15.000.000 00
TOTAL DU DÉBIT	218.309.488 ^f 72

II. — CRÉDIT.

1° Recettes enregistrées, à vérifier	19.722.037 15
2° Sommes approximatives dues par le Ravitaillement	42.000.000 00
3° Fret de charbon dû par la section A au compte « <i>Flotte en gérance</i> »	7.000.000 00
4° Recettes correspondant au classement 3 ^e des dépenses	6.000.000 00
	75.722.037 ^f 15

Balance du compte en excédent de débit. 142.587.451^f 57

Ces évaluations font ressortir un déficit assez élevé pour le compte *d'exploitation*. Pour les deux autres sections du compte (section B, achats et constructions de navires et section C, gérance des navires ex-ennemis) c'est encore un déficit, même beaucoup plus considérable, que les chiffres connus mettent à jour.

En ce qui concerne la section B, l'élévation du prix des matériaux et du coût de la main-d'œuvre, entre le moment où les commandes furent passées et celui de leur exécution, a contraint à des déplacements de crédits très importants. Au lieu des 850 millions accordés, il a été dépensé 1.324 millions et quand est venue la liquidation tardive du tonnage acheté ou construit, comme le prix de la tonne navire avait énormément baissé, c'est 136 millions seulement qu'on a récupéré, d'où un déficit pour la seule section B, de 1 milliard 188 millions de francs environ.

Pour la section C, il n'a pas été dressé de bilan distinct, mais un bilan commun aux sections A et C a fait apparaître, au 31 décembre 1920, les résultats suivants :

Solde passif des opérations comptabilisées ou connues	523.000.000 fr.
Solde actif des opérations qui ne peuvent être qu'évaluées.	228.000.000 »
Passif des sections A et C au 31 dé- cembre 1920.	295.000.000 fr.

En ajoutant à ce passif les 142.587.451 fr. qui représentent l'excédent de débit du compte « Flotte en gérance », on arrive au total de 295 millions + 142.587.451 = 437.587.51 fr. comme évaluation du déficit de l'exploitation. D'autre part, le déficit de la section B ayant été apprécié à 1 milliard 188 millions, ce serait à plus de 1 milliard $\frac{1}{2}$ (1 milliard 625 millions), que se monterait l'ensemble des pertes imputables à la flotte d'Etat (1).

Encore faut-il s'attendre à découvrir des pertes un peu plus lourdes quand les calculs seront finis. D'après les résultats de la comptabilité arrêtée au 30 septembre 1922, on évalue à 608 millions, au lieu de 437, le seul déficit de l'exploitation. Ces mêmes résultats, à la même date, pour l'ensemble des divers comptes spéciaux de la Marine marchande, laissent apparaître un déficit net global approchant 2 milliards de francs (2). Les résultats définitifs modifieront peu ce chiffre qu'on doit regarder comme le coût total de l'expérience française d'étatisme maritime.

X. La loi de liquidation de la flotte d'Etat. — Le déficit d'exploitation de la flotte d'Etat approchait, après la chute des frets, d'un million de francs par jour (3). Le gouvernement ne pouvait

(1) Les chiffres donnés ci-dessus sont extraits de l'exposé du Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande à la Chambre, le 9 juillet 1920, *J. O.*, Débats parlém. 10 juillet, p. 3.348 *in fine* et 3.349.

(2) Cf. Discours du Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande à la Chambre, le 21 novembre 1922, *J. O.*, Débats parlém., 22 novembre p. 3.344, 1^{re} colonne.

(3) Aux Etats-Unis, le déficit d'exploitation de la flotte du Shipping Board était, dans la même période, proportionnellement presque égal. Pour un tonnage triple de celui de notre flotte d'Etat, le déficit atteignait annuellement 50 millions de dollars ou 600 millions environ de francs. Encore dans les frais d'exploitation ne reentraient pas l'intérêt du capital engagé, l'assurance et l'amortissement des navires.

laisser se poursuivre une entreprise qui imposait au Trésor une telle charge. Le Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande prit donc l'initiative de déposer, le 24 décembre 1922, sur le bureau des Chambres, un projet de loi ayant pour objet la liquidation de la flotte gérée par les divers services publics et sa cession aux armateurs.

Le projet était tardif, son étude par M. Morinaud exigea plusieurs mois, enfin la loi ordonnant la liquidation fut promulguée le 9 août 1921.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi, le compte *Flotte en gérance* et toutes les sections du compte spécial des transports maritimes ont été stipulés devoir être arrêtés au 31 décembre 1921 (1). Passée cette date, devaient seules pouvoir être imputées au compte *Flotte en gérance*.

1° la constatation des opérations déjà faites en cours de liquidation ;

2° la constatation des opérations relatives aux voyages en cours.

La vente, au mieux des intérêts du Trésor et avant le 31 juillet 1923, a été décidée (article 2) pour :

1° les navires construits ou en cours de construction imputés sur la section B du compte spécial ;

2° les navires compris dans le compte *Flotte en gérance* :

3° les navires au service du Ravitaillement, les navires construits sur le compte spécial des Charbons et, d'une manière générale, tous les bâtiments de commerce appartenant à l'Etat ou susceptibles de devenir sa propriété.

En vue d'empêcher la revente, avec bénéfices, de ces navires à des étrangers, la faculté de revente a été subordonnée, pendant 5 années, à trois conditions (article 3) :

1° autorisation préalable du Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande ;

2° partage, par moitié, entre l'Etat et l'acquéreur, du bénéfice net réalisé par ce dernier sur le prix payé par lui à l'Etat.

3° application d'une peine de un an à cinq ans de prison et

(1) Ce délai était trop court. Il dut être prorogé plusieurs fois, en dernier lieu jusqu'au 1^{er} novembre 1922. Très peu de temps après, le 30 novembre 1922, une loi spéciale a été promulguée ayant pour double but :

1° d'imputer aux comptes spéciaux de la Marine marchande toutes les dépenses afférentes à la flotte d'Etat jusqu'au 1^{er} novembre 1922 ;

2° d'ouvrir au ministre des Travaux publics, les crédits budgétaires nécessaires à l'acquit des dépenses ultérieures afférentes à la surveillance, l'entretien et le gardiennage des navires, non encore vendus, appartenant à l'Etat.

d'une amende égale au triple des prix dissimulés, en cas de dissimulation de prix quelle qu'elle soit.

Dans un article additionnel (art. 5), il a été stipulé un *droit de préférence* au profit des navires battant notre pavillon pour le transport des cargaisons de l'Etat et des services publics. Nous ne faisons qu'indiquer ici cette très heureuse disposition, car nous aurons un peu plus loin à en détailler le mécanisme et la portée.

XI. L'opération de la liquidation. — Le Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande M. Rio, a exécuté la délicate opération de la liquidation de la flotte d'Etat avec une grande compétence et beaucoup d'esprit de décision. Il a été aidé ici dans sa tâche par un Comité de liquidation de 10 membres, créé par arrêté du 26 septembre 1921 en vue de constituer un organe permanent de liaison avec le ministre des Finances.

Les soumissions pour l'achat devaient parvenir au Sous-Secrétariat d'Etat le 10 octobre 1921 au plus tard ; 45 arrivèrent, dont 3 seulement visaient la totalité de la flotte ou un lot important de navires. C'étaient :

1° l'offre de la Fédération nationale des syndicats maritimes, portant sur 17 navires d'une portée en lourd totale de 115.000 tonnes ;

2° celle du capitaine au long-cours Bobeau, qui proposait d'acheter l'ensemble de la flotte pour le prix global de 200 millions ;

3° enfin la soumission d'un groupe de 40 sociétés françaises de navigation, représentées par la société « les Armateurs français », qui se portait acquéreur pour les trois-quarts environ de la flotte exploitable (1).

L'offre de la Fédération des inscrits maritimes ne peut être retenue à cause d'une absence totale de garanties de banque et aussi parce que les capitaines, officiers de pont et officiers mécaniciens ne faisaient pas partie de la Fédération ; il a paru contraire au maintien du principe d'autorité de laisser les marins devenir co-propriétaires de navires qui n'appartiendraient pas, en même temps, à leurs chefs.

Le capitaine Bobeau a vu, de son côté, son offre écartée, parce qu'il n'a pas consenti à établir un prix pour chaque navire, condition essentielle pour l'exécution d'une clause de récupération en cas de revente. Il avait aussi omis de préciser la moindre garantie bancaire.

Restaient l'offre collective de la société « les Armateurs fran-

(1) Cf. Second rapport Morinaud, Chambre 1922, n° 5247, p. 14.

çais » et 15 offres restreintes d'armateurs isolés, qui s'élevèrent bientôt à 18. Ce sont ces offres qui furent agréées.

Comme prix, il a été choisi celui de 400 fr. la tonne de cargo normal neuf de 6.000 tonnes d. w. Ce prix a été fixé d'après le tableau de 186 ventes de navires publié dans le *Fairplay* du 7 juillet 1921, en calculant la livre sterling au taux de 47 fr.

Le prix de 400 fr. ainsi fixé, et qui devait être porté à 402, pouvait soutenir la comparaison avec les cours commerciaux de l'époque. Il dépassait, assez sensiblement, les prix obtenus par les Gouvernements anglais et belges pour la liquidation de navires ex-allemands livrés à l'Angleterre et à la Belgique.

A titre de *garanties financières*, le consortium des Armateurs français a fourni une 1^{re} hypothèque sur les navires et, en cas de perte, la subrogation de l'Etat dans la perception des indemnités provenant des assurances rendues obligatoires. De plus une *Caisse de garanties* a été constituée, pour permettre de rendre le consortium responsable de l'exécution des obligations contractées par chacun de ses adhérents.

Pour leur vente à l'armement privé, les navires de la flotte d'Etat ont été répartis en 3 catégories :

1° Vapeurs de charge en acier, chalands en acier et remorqueurs réservés à l'armement français. Tous les vapeurs de cette catégorie, sauf 9, sont allés au consortium des « Armateurs français. »

2° Les Kers (américains), auto-chalands *Le Parmentier*, voiliers ex-allemands, navires en bois, chalands en ciment et aussi vapeurs en acier et autres navires de la première catégorie qui n'auraient pu trouver preneur en France. Pour tous ces navires, la vente à l'étranger a été autorisée et elle devait donner des résultats satisfaisants, en particulier dans les pays d'origine des navires.

3° Paquebots et paquebots mixtes pour les lignes postales. Parmi eux, huit ont été affectés, dès leur sortie des chantiers, aux lignes nord-africaines.

A l'effet de sauvegarder, autant qu'il était possible, les intérêts de l'Etat, il a été inséré dans les contrats de vente une clause prévoyant une modification éventuelle de l'estimation faite pendant 5 ans. S'il y a plus-value, l'Etat en profitera pour moitié et supportera, inversement, une partie de la moins-value, sans que le prix de révision puisse descendre au-dessous de 300 fr., en cas de baisse, ni monter au-delà de 700 fr., en cas de hausse.

Les attributions de tonnage actuellement réalisées ont été, pour la plupart, faites à des Français. Seuls, jusqu'ici, douze navires ont été vendus, dans des conditions plutôt favorables, à des

armateurs étrangers. Ces attributions ou ventes opérées, il est resté à l'Etat :

4 chalands en acier représentant	5 765 tonnes d. w.
96 navires en bois	223.600 — —
34 chalands en ciment armé	36.618 — —
25 remorqueurs d'une puissance totale de . . .	23.565 HP.

Tout ce tonnage devait être adjugé en bloc, si nous voulions éviter la prolongation des frais de gardiennage qui atteignaient 300 000 fr. par mois et auraient rapidement dépassé la valeur des unités.

Pour réaliser cette adjudication, on fit jouer l'art. 10 de la convention (de vente) du 23 novembre 1921 des « Armateurs français » où il était dit que ce groupement « apporterait un projet de reprise, pour utilisation, démolition ou revente, des navires en bois ou autres actuellement inutilisés ».

C'est alors que, le 26 juin 1922, est intervenue une convention entre l'Etat et le consortium des « Armateurs français » aux termes de laquelle celui-ci s'est engagé à constituer, dans les 3 mois, une société anonyme, au capital d'un million, ayant pour objet de liquider, *par tous moyens*, les unités invendues provenant de la flotte d'Etat.

La Société formée à cet effet a pris le nom d'« Union maritime française ». Dans le contrat qui a prévu sa constitution, il a été spécifié que cette Société ne pourrait, dans la vente des navires ou des produits en provenant; descendre au-dessous des prix minima indiqués dans un tableau annexé à la convention constitutive.

Comme *recette* à retirer des ventes, la Société a garanti à l'Etat une *somme nette minima de 6 millions*. Si la recette nette dépasse ce chiffre et atteint 10 millions, le supplément ira intégralement à l'Etat. Au delà de 10 millions, les bénéfices feront l'objet d'une répartition entre l'Etat et la Société, la part de celle-ci devant varier en pourcentage (de 30 à 50 %) suivant que la recette n'atteindrait pas ou dépasserait 15 millions.

Les opérations de la liquidation ont été stipulées devoir être accomplies au maximum *en six années*. Bien entendu, la Société devra s'attacher à vendre aux meilleurs prix possibles et donner toujours la préférence aux entreprises françaises.

Si du détail du mécanisme nous passons aux résultats de la liquidation de la flotte d'Etat, nous trouvons que cette liquidation a produit :

415.324.046 fr. 24,	montant des attributions réalisées, plus
20.835.160 »,	estimation des unités non encore vendues, soit :
436.159.206 fr. 24,	se décomposant ainsi :
Navires acquis ou construits sur les crédits de la	
section B.	66.171.613 fr. 32
Navires du Ravitaillement	15.903.721 40
Navires du Bureau national des charbons . . .	9.840.780 »
Navires interalliés.	43.243.091 49
	436.159.206 fr. 24 (1)

Cette somme est faible comparée au prix de revient du tonnage vendu, qui s'est élevé à 1 milliard 324 millions. Mais pouvait-on obtenir davantage au moment où l'on a liquidé ? c'est douteux, ou il aurait fallu tout vendre au dehors, au détriment de l'intérêt national qui s'attachait au maintien sous notre pavillon du tonnage utilisable.

Nous avons parlé du matériel de la flotte d'Etat ; il y avait encore la question du *personnel* à trancher. Pour sauvegarder les intérêts du personnel officier, le Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande a exigé l'insertion, dans presque tous les contrats de vente, d'un article ainsi conçu :

« Les officiers des vapeurs achetés seront maintenus à bord dans la situation où ils se trouvent s'ils acceptent d'y rester aux conditions générales faites par l'acheteur pour son personnel officier. Cette clause ne s'appliquera aux compagnies ayant des cadres déjà constitués, que dans la mesure où elle ne serait pas de nature à porter préjudice aux droits des officiers déjà inscrits. Le maintien à bord des officiers provenant de la flotte d'Etat dépendra de leur capacité, de leur bonne conduite et de l'aptitude à leurs fonctions ».

CONCLUSION. — Liquidée de façon rationnelle, mais deux années trop tard, la flotte d'Etat a lourdement obéré le Trésor public. Elle a causé aussi à l'armement libre un préjudice sérieux en le concurrençant sur certaines lignes et surtout en comblant de commandes nos chantiers et nos arsenaux, ce qui a obligé nos armateurs à acquérir du tonnage dans des pays étrangers où le change nous était défavorable.

Jamais une entreprise d'Etat n'avait abouti à des résultats aussi mauvais, parce que l'Etat n'avait jamais exercé d'industrie sur un domaine aussi vaste. Notre flotte d'Etat puise son origine dans la politique de guerre du Gouvernement français. Ses

(1) Cf. Second rapport Morinaud préc., p. 58.

auteurs trouvent là une excellente excuse à leur témérité. Il faut aussi reconnaître qu'on pouvait, *à priori*, juger viable une entreprise étatiste d'armement montée de toutes pièces sur un plan logiquement conçu. Il a fallu les faits, pour montrer quels obstacles infranchissables forment, à une bonne gestion, les règlements et les traditions administratives et, davantage encore, les règles de la comptabilité publique.

De l'expérience de la flotte d'Etat, de ses résultats fâcheux, il restera un enseignement inoubliable. Jusqu'à elle, l'armement d'Etat comptait chez nous des partisans convaincus. Aujourd'hui, même les adversaires les plus passionnés de l'armement libre, reconnaissent qu'une nationalisation complète des transports maritimes n'est pas à souhaiter et, si des circonstances comparables à celles de la dernière guerre viennent à se représenter, au point de vue doctrine maritime notre choix est fait.

CHAPITRE VI

LE CHOIX DU RÉGIME NORMAL D'EXPLOITATION DE NOTRE MARINE MARCHANDE

S'il est un fait qu'on ne discute plus depuis la guerre, c'est bien l'inaptitude des pouvoirs publics à organiser et à diriger des entreprises industrielles et commerciales, à l'égal des initiatives privées. L'Etat est dans son rôle quand il assure l'ordre et la sécurité publics, quand il protège les activités utiles à la prospérité générale. Il est à côté de sa mission, quand il se substitue ou se juxtapose à ces activités pour leur faire une concurrence dont le pays paie les frais.

On s'en est rendu compte à propos de la flotte réquisitionnée et de la flotte d'Etat. Quand les frets étaient très élevés et que le gouvernement disposait de bons techniciens mobilisés, il ne put pas réaliser de bénéfices ; nous avons même laissé présumer qu'il éprouva des pertes, bien qu'on ne puisse l'affirmer en l'absence de documents. On sait, par contre, que lorsque l'Etat fut privé par la démobilisation de ses auxiliaires professionnels et que la crise économique eut entraîné celle de l'armement, l'Etat subit dans l'exploitation de son tonnage des pertes très supérieures à celles des entreprises privées similaires. La condamnation de l'étatisme maritime est là.

L'armement d'Etat éliminé, il reste la seule formule de l'armement libre comme régime normal d'exploitation de nos navires de commerce. Comme, sur ce point, l'accord est réalisé, exception faite pour les lignes de paquebots à traiter à part, le régime normal de la navigation ne devrait plus être en question. Il ne le serait plus, en effet, si l'armement maritime n'était une industrie internationale et ne devait, à ce titre, recevoir dans chaque pays un traitement comparable à celui auquel cette industrie est soumise à l'étranger.

Or, par un retour en arrière dont l'histoire économique fournit

maints exemples, on a vu, dans ces dernières années, toutes les nations maritimes, les unes après les autres, recourir, en faveur de leur marine marchande, à des mesures de protection, voire de prohibition, appliquer à cette industrie primordiale un traitement privilégié, fut-il contraire aux intérêts légitimes des marines concurrentes. Une telle politique maritime, pour les premiers pays qui l'ont reprise, n'était pas sans dangers, car elle les exposait à de sévères représailles. Mais l'énorme extension du régime protecteur a beaucoup atténué ses inconvénients et nous ne pouvons que nous y rallier à notre tour.

Il ne s'agit pas, d'ailleurs, pour l'instant, de revenir aux primes ou aux compensations d'armement, simples *palliatifs*, qu'il vaut mieux, si on le peut, éviter d'employer. Ce que nous avons à concéder à notre armement, c'est une protection adaptée à ses besoins. Ce sont aujourd'hui des moyens de crédit, des atténuations de ses charges et un aliment moins rare. Ce seront demain des facilités d'un autre ordre et ainsi, sans doute, indéfiniment. Le plus parfait régime à appliquer à une industrie aussi changeante que la Marine marchande, ne peut être, en effet, qu'un régime momentané.

I. La protection de la navigation à l'étranger. — Jamais la protection de la navigation n'a été, dans la généralité des pays, aussi accentuée qu'aujourd'hui. Il ne s'agit plus ici, comme en matière de construction navale, d'encouragements directs de portée restreinte, complétés par des mesures de faveur plus ou moins efficaces. C'est un ensemble imposant d'encouragements surtout *indirects*, revêtant les formes les plus variées et les plus ingénieuses, que nous voyons tous les pays mettre en œuvre à l'effet de maintenir et de développer l'industrie de l'armement maritime reconnue partout d'intérêt national.

C'est l'ITALIE qui a ouvert ici la voie. Par l'article 14 du décret du 9 juin 1916, elle a exempté, à certaines conditions, de la surtaxe extraordinaire de guerre, les sommes provenant de la vente des navires de commerce, les indemnités de réquisitions maritimes et les bénéfices réalisés dans l'exploitation des navires. D'autre part, depuis que l'« Émigration Act » américain a limité le contingent des *immigrants* à admettre aux Etats-Unis à 3% par nationalité de ceux établis aux Etats-Unis en 1910, l'Italie s'est efforcée de réserver le transport de ses émigrants au pavillon national. Il n'a pas été édicté, à cet effet, de dispositions légales ou réglementaires, mais des mesures administratives, et notam-

ment la création d'un organisme semi-officiel de répartition du transport des émigrants, ont fait que tous les Italiens émigrent aujourd'hui sous le pavillon de leur pays.

D'autre part, un projet déposé en 1921 à la Chambre italienne comporte l'allocation d'un subside aux cargos de 1.000 tonneaux bruts au moins, construits en Italie et appartenant à des sociétés italiennes. Pour les navires entrés en service du 1^{er} au 31 juillet 1921, la prime prévue est de 3 lire par tonne de chargement utile et par 1.000 milles parcourus. Pour les navires entrés en service du 1^{er} août 1921 au 30 décembre 1922, la prime doit être allouée également, mais avec une diminution de 0 lire 12.

Le droit à la prime sera ouvert pour les seuls voyages au delà de Gibraltar, Perm et la Mer Noire et encore à la condition que les navires primés ne fassent pas concurrence aux lignes subventionnées par l'Etat.

Le JAPON possède, depuis la guerre de 1914, une industrie de l'armement très prospère. Il a cru néanmoins devoir lui accorder de très fortes subventions. Ces subsides, qui se rapprochent de nos anciennes compensations d'armement, peuvent atteindre 9 millions de yens par année. Par ce chiffre, on se rend compte qu'ils sont plus que la rémunération des obligations imposées et constituent une protection véritable.

En ESPAGNE, le projet de la loi La Cierva comporte, par analogie avec le régime institué pour la construction navale, une prime à la navigation calculée par tonneau de jauge et par distance parcourue et allouée aux armateurs de navires construits dans les chantiers nationaux et transportant des marchandises nationales. Au cas où cette prime serait jugée insuffisante, l'Etat consentirait aux armateurs des prêts, des avances et aussi une garantie d'intérêt. L'armement espagnol recevra ainsi un traitement privilégié. Un autre avantage résulte pour cette industrie d'un édit royal du 14 mars 1920, qui a élevé du simple au double les droits de tonnage perçus dans les ports d'Espagne sur les navires étrangers.

Au PORTUGAL, l'encouragement par un abaissement des droits de port a été poussé plus loin. Le décret du 8 août 1921 prévoit, en faveur des navires nationaux, des réductions considérables sur les taxes de port, de stationnement, d'accostage et de fourniture d'eau. Ces tarifs différentiels, ajoutés aux effets du change, font que certains navires étrangers paient des taxes 42 fois supérieures à celles qu'acquittent les navires du pays. A la suite de protestations formulées à ce sujet par la Grande-Bretagne, un

projet de la loi, modifiant ces tarifs, a été soumis aux Cortès.

Aux termes du décret du 22 novembre 1924, les armateurs portugais bénéficient en outre d'une réduction de 20 % sur les impôts, licences, et autre taxes auxquels sont assujettis les navires. Un droit de préférence leur est aussi accordé pour la distribution des places à quai et pour la sortie des navires dans les ports. Enfin, une réduction de 10 % sur tous les droits et surtaxes douaniers est accordée, tant à l'importation qu'à l'exportation, aux marchandises embarquées sur les navires nationaux.

Le *BRÉSIL* aide, à son tour, sa Marine marchande à ses débuts. Le *Lloyd Brasileiro* est une véritable Compagnie d'Etat et jouit, à ce titre, d'une large garantie financière, tandis que les autres Compagnies de navigation brésiliennes reçoivent chacune une *subvention*. La *Belgique* accorde de même une aide financière très large à sa Compagnie d'Etat: le *Lloyd Royal Belge*. On peut donc considérer que, dans ces deux pays, l'industrie de l'armement est réellement protégée.

L'*ANGLETERRE*, libre-échangiste depuis le milieu du dernier siècle, n'hésite pas à revenir, à son tour, au protectionnisme maritime. Deux projets de loi sont actuellement déposés au Parlement britannique à l'effet de protéger les *industries clefs* de la Marine marchande, et celles que la hausse de la livre sterling défavorise (*antidumping bill*). Les armateurs anglais, comme les constructeurs, retirent aussi un énorme avantage de l'existence en Angleterre de deux tarifs différents pour le charbon. Il y a lieu également de tenir compte des avantages indirects très appréciables dont bénéficie la Marine marchande britannique. Ainsi, les organismes autonomes des ports concèdent des abonnements de faveur aux lignes nationales accostant aux quais, de même les navires qui touchent un port plus de 10 fois par an et embarquent des apprentis marins sont exemptés des droits de phare perçus par l'Etat, de même encore l'obligation de prendre un pilote sur la Tamise cesse quand le commandant possède le brevet de pilote, que seuls actuellement les officiers anglais peuvent obtenir (1).

L'*ALLEMAGNE*, qui avait à refaire sa Marine marchande, a employé, pour favoriser son industrie de l'armement, des mesures détournées ou hypocrites, mais d'une efficacité incontestable. Elle a d'abord retiré les *licences d'émigration* aux entreprises étrangères et aux françaises en premier lieu, dont certaines les

(1) Cf. Henry DE Vos, *ouv. cit.*, p. 165.

possédaient bien avant la guerre. Il a fallu la menace de dures représailles pour que ces licences finissent par être restituées. Elle a, d'autre part, tiré parti de la dévalorisation du mark en abaissant les frets dans les ports allemands jusqu'au tiers des tarifs de 1914. Le charbon a été aussi accordé avec une extrême parcimonie aux navires étrangers et toutes ces pratiques ont abouti à réserver, en fait, au pavillon national, la plus grande part du trafic allemand, surtout à l'exportation.

Pour être juste, il convient d'accorder à l'Allemagne qu'elle a pu recourir à ces manœuvres obliques parce que le traité de paix et le contrôle qu'il a organisé lui en permettaient peu d'autres. Il faut, d'ailleurs observer qu'à ces causes artificielles de relèvement de la Marine marchande du Reich, d'autres se sont ajoutées, celles-là réelles et permanentes qu'on a toujours remarquées en Allemagne. Ces causes, particulièrement déterminantes, ce sont : la discipline et l'esprit d'organisation des armateurs, le dévouement des équipages, le patriotisme des chargeurs et, par dessus tout, les aspirations et la volonté de la nation entière (1).

Les *ETATS-UNIS* sont le pays où le protectionnisme maritime a menacé, un moment, de prendre les plus dangereux développements. Dans le projet de bill Greene ou Sship subsidy Bill de 1922, on retrouve toutes les formes connues d'aide à la Marine marchande et certaines formes nouvelles. L'ajournement à l'an prochain de la discussion du projet conduira peut-être à un abandon définitif. Mais, quoi qu'il advienne, le projet Greene marque un apogée des conceptions protectionnistes et, à ce seul titre, il mérite un examen.

L'art. 701 prévoit, pour tout citoyen américain détenteur de voiliers ou de navires à propulsion mécanique de 1.500 tonnes brutes et au dessus, faisant la navigation au long-cours, l'allocation d'une prime calculée sur la base de 1/2 cent (2) par tonneau de jauge brute et par 100 milles marins parcourus, quelle que soit la vitesse. Des majorations, susceptibles de porter la prime jusqu'à 2 cents 6/10, sont prévues pour favoriser les navires atteignant des vitesses supérieures à 13 nœuds ainsi que les navires à propulsion mécanique compris entre 1.500 et 5.000 tonneaux qu'on considérerait comme jaugeant 5.000 tonneaux bruts.

Ces primes seraient prélevées sur un fonds spécial, le *Merchant*

(1) Cf. *Circulaire n° 1197 du Comité central des Armateurs*, sur le Relèvement de la Marine marchande allemande, p. 1296.

(2) Le cent représente la centième partie du dollar, soit, en notre monnaie au cours du change à 14 fr., 14 centimes.

Marine Fund alimenté : a) par un versement de 50 % des bénéfices des sociétés de navigation au-delà d'un premier dividende de 10 %. — b) par un prélèvement de 10 % sur les recettes des douanes évaluées à 330 millions de dollars. — c) par la totalité des taxes de tonnage et droits divers perçus sur les navires américains et étrangers dans les ports des Etats-Unis.

Suggérant un procédé plus original et assez ingénieux d'encouragement indirect à l'armement américain, l'art. 301 du projet de *bill Greene* prévoit un dégrèvement d'impôts, non au bénéfice des armateurs, mais à celui de leur *clientèle*. Une *détaxe* sur ces impôts, égale à 10 % des frets payés, serait accordée à toute personne qui confierait ses marchandises à des navires américains faisant la navigation de concurrence. A ce propos, nous rappelons que nous avons indiqué, en traitant de la construction navale, à quelles conditions les bénéfices réalisés par les armateurs américains sont aussi exemptés pendant 40 ans des taxes sur les profits de guerre et les excess-profits.

Une disposition du projet *Greene*, de nature à atteindre plus particulièrement notre Marine marchande, est celle de l'art. 401. Cet article réserve au pavillon étoilé 50 % du contingent annuel d'immigrants de toutes nationalités admis par l'Emigration Act à débarquer sur le continent américain et, même l'intégralité de ce trafic, quand les émigrants proviennent d'un pays qui ne possède pas de Marine marchande. D'autre part, les passagers et les marchandises de l'Etat doivent, sauf impossibilité, embarquer ou être expédiées sous pavillon américain, à peine de perdre le bénéfice de la gratuité du transport. Une telle disposition concéderait au pavillon des Etats-Unis un véritable monopole et non un simple droit de préférence comme celui que nous avons stipulé en faveur de notre pavillon dans l'art. 5 de la loi du 9 août 1921.

Il faut ajouter que d'après le Jones Bill de 1920, encore en partie en vigueur, le Gouvernement américain est libre d'imposer aux navires étrangers relâchant dans les ports des Etats-Unis, des droits de tonnage plus élevés qu'aux navires nationaux. De même, les compagnies de chemins de fer sont autorisées à établir des tarifs différentiels pour favoriser les marchandises qui empruntent, à l'importation ou à l'exportation, les navires battant le pavillon national (1).

(1) Cf. pour l'analyse de l'ensemble des mesures protectrices de la navigation à l'étranger *Journal de la Marine marchande*, 18 mai 1921, p. 490 et 491 et le détail des dispositions du Subsidy Bill ou projet Greene américain de 1922, *Journal de la Marine marchande*, 30 mars 1922, p. 317 à 319.

II. La protection à laquelle nous avons intérêt à recourir. — Nous n'avons pas à envisager l'application chez nous de mesures de défense aussi accentuées que celles qui ont été proposées aux Etats-Unis, mais nous ne pouvons résister au mouvement de protectionnisme maritime dont on remarque des manifestations dans le monde entier. Nous le pouvons d'autant moins que notre armement se trouve aujourd'hui aux prises avec de sérieuses difficultés, pour avoir acheté à l'étranger, à très haut prix, un tonnage important qui doit être, à la livraison, laissé en partie désarmé, faute de fret (1).

De cette situation difficile, notre Marine marchande, qui a déjà engagé ses réserves, risquait de sortir difficilement ou du moins très affaiblie. C'est pourquoi le Sénat, justement soucieux de maintenir cette industrie dans sa vitalité indispensable, a voté, le 25 mars 1922, une résolution « invitant le Gouvernement à constituer une Commission spéciale chargée de rechercher les mesures d'ordre général, de nature à venir en aide à l'armement... »

Ces mesures apparaissent avec clarté en remontant aux sources de la crise actuelle de l'armement. D'une part, les recettes ayant de la peine à couvrir les dépenses et ne pouvant faire face à la charge du capital, le jeu de la trésorerie de nos Compagnies de navigation est très compromis. D'autre part, du fait de la diminution des transactions, le fret est rare, les désarmements de navires sont fréquents et une partie du capital des Compagnies se trouve ainsi momentanément engagée sans utilité, tout en augmentant leurs charges. A cette double cause de la crise dont souffre notre armement, on aura porté efficacement remède, quand on aura procuré à cette industrie ce dont elle a surtout besoin, à savoir des *moyens de crédit* et des *marchandises à transporter*.

III. L'atteinte portée à l'hypothèque sur les navires par la loi du 25 juin 1920 et l'amélioration du crédit hypothécaire maritime. — L'hypothèque sur les navires, dont nous avons signalé la création et la réorganisation par les lois de 1874 et 1885,

(1) Le tonnage marchand acquis pour notre flotte hors de France depuis 1918, n'a pas porté sur moins de 1.500.000 tonneaux bruts. Ce tonnage, inventorié par notre armement 990 fr. la tonne, ne vaut pas plus de 500 fr. la tonne au cours actuel. De ces chiffres, aisés à contrôler, ressort, pour le tonnage envisagé, un extra-coût de 735 millions de fr. et même d'un milliard si l'on ajoute 265 millions pour les navires récemment livrés ou en cours de livraison qui ne sont pas compris dans les 1.500.000 t. b. Cf. Rapport de M. Rousiers à la 1^{re} Commission extra-parlementaire de la Marine marchande (1922).

est venue procurer à l'industrie des constructions navales et au petit armement un instrument de crédit, imparfait encore, mais très intéressant.

Le succès obtenu par l'institution nouvelle en a démontré l'utilité : De 1875 à 1913, il n'a pas été pris moins de 5.990 inscriptions représentant un total de 1 milliard 246 millions de francs. En 1913, le passif hypothécaire annuel atteignait 12 millions 776.000 francs pour la construction navale, contre 3 millions 357.000 fr. pour l'exploitation, et l'hypothèque maritime était loin encore d'avoir pris tout son développement.

Les services déjà rendus par l'hypothèque sur les navires, ceux aussi importants qu'elle est appelée à rendre dans l'avenir, auraient dû empêcher qu'on lui fasse subir aucune atteinte. Or, la loi du 25 juin 1920, portant création de nouvelles ressources fiscales, a autorisé, dans l'art. 20, les percepteurs à réclamer, aux redevables, la contribution sur les bénéfices de guerre de la loi du 1^{er} juillet 1916, pendant une durée de 15 années, à compter du jour de l'établissement du rôle, et a précisé que « pour la dite contribution, le privilège du Trésor s'exercerait, pendant la même période, sur tous les biens du contribuable ».

Les armateurs, astreints à la contribution pour bénéfices de guerre et non encore libérés, ont eu donc tous leurs biens, et par conséquent leurs navires, grevés du privilège du Trésor. Et quel privilège était-ce là ? Un privilège *général* par l'étendue de son gage, *premier* par son rang, passant avant les autres privilèges et à fortiori avant les hypothèques et par surcroît *occulte*, puisque dispensé de toute publicité.

On s'est vite aperçu du danger que ce caractère occulte pouvait faire courir au crédit immobilier et le Gouvernement s'est empressé de déposer sur le bureau de la Chambre un projet de loi ayant pour objet d'assurer la publicité du privilège du Trésor par une inscription portant sur l'immeuble grevé. On a pensé aux immeubles, mais point aux navires. Il est clair cependant qu'ils ne peuvent être, en cette matière, assimilés qu'aux immeubles, puisque cette assimilation est à la base de toute l'organisation du crédit maritime.

Le Comité central des Armateurs, agissant d'accord avec le Comité central d'Etudes et de Défense fiscale, a demandé au Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande l'extension aux navires, de la *publicité* du privilège projetée pour les immeubles. L'inscription, comme dans le cas de l'hypothèque, serait prise à la recette principale des douanes du port d'attache du navire. Ainsi

les créanciers hypothécaires, avertis de l'existence du privilège du Trésor, n'auraient plus à craindre la fraude de leur emprunteur.

Ce serait un progrès, mais on peut, avec le professeur G. Ripert, désirer une réforme plus complète. L'hypothèque maritime est déjà primée par un trop grand nombre de privilèges énumérés dans un article 191 du Code de Commerce, très antérieur à la création de l'hypothèque. Le législateur a commencé de les réduire en supprimant, par l'art. 39 de la loi du 10 juillet 1885, le privilège attaché aux sommes prêtées à la grosse avant le départ. Il continuerait utilement en votant, au lieu de la publicité du privilège du Trésor sur les navires, son abrogation, comme le voudrait la logique, puisque les navires ne sont soumis ni aux hypothèques légales, ni à l'hypothèque judiciaire (1).

Avant même que le privilège général du Trésor soit venu porter atteinte à l'hypothèque maritime, on se rendait compte que cette garantie ne pouvait, que d'une manière incomplète, procurer au petit armement le crédit large et ferme, la sûreté efficace, dont il a un très grand besoin. C'est pourquoi, dès 1917, des études avaient été entreprises au Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande pour rechercher un autre moyen de crédit.

Les recherches et négociations entreprises aboutirent à l'élaboration d'une convention, conclue entre le Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande et le *Crédit Foncier de France*. La constitution d'un *fonds spécial de garantie* forme la base de cette convention et a pour objet de couvrir les risques inhérents aux prêts hypothécaires sur navires (2).

Pour donner force exécutoire à cet accord, un projet de loi l'approuvant a été déposé sur le bureau de la Chambre le 7 juin 1917. Renvoyé à la Commission de la Marine marchande, il n'a pas encore été discuté, malgré son intérêt, et, avec lui, le crédit hypothécaire sur navires attend toujours chez nous un instrument meilleur.

IV. L'intérêt de la création d'une Caisse nationale de crédit maritime. — L'amélioration du crédit hypothécaire maritime rendra de grands services au petit armement, mais nos importantes entreprises d'armement en profiteront peu. Or, ce sont aujourd'hui les plus en crise, celles qui ont le plus besoin de

(1) Cf. G. Ripert, *L'hypothèque maritime en péril*, art. paru dans le *Journal de la Marine marchande* du 28 avril 1921, p. 405 et 406.

(2) V. *L'œuvre du Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande*, dans *Revue de la Marine marchande*, 1^{er} juillet 1917, p. 355.

moyens bancaires, d'instruments de crédit pour faire face aux charges qui leur incombent et satisfaire à leurs échéances. Etant donnée l'insuffisance reconnue du crédit hypothécaire, d'autres combinaisons devaient être recherchées.

On pouvait concevoir une mise en commun, ou *pool*, des ressources dont disposent les diverses industries se rattachant aux navires. Une banque maritime, créée sous les auspices de ces industries, aurait pu émettre des obligations mais pour quelques millions, ou tout au plus quelques dizaines de millions de francs. C'est une somme beaucoup plus élevée, supérieure à un demi-milliard, qu'il s'agissait de procurer à notre armement et à notre industrie des constructions navales. On ne pouvait l'obtenir sans la *garantie de l'Etat*.

C'est ainsi qu'a germé l'idée de créer une *Caisse Nationale de Crédit maritime*. Le Gouvernement a été saisi d'une proposition concrète en ce sens formulée par la Commission du Crédit maritime fonctionnant au sein de la Commission extra-parlementaire de la Marine marchande.

L'organisme sera constitué sous la forme d'une *société anonyme*. La société pourra émettre des obligations à lots jusqu'à concurrence de la somme nécessaire à son objet. Comme au Crédit National, fondé pour aider à la restauration des régions dévastées, l'Etat lui donnera sa garantie pour le service des intérêts et pour l'amortissement du capital souscrit. Les gages à offrir par la société à ses obligataires et à l'Etat consisteront dans la valeur des navires en construction et en service, qui sera utilisée par le moyen de l'*hypothèque maritime*.

La charge qui résultera pour le Trésor de la garantie offerte sera faible. Il se peut même qu'elle diminue encore, en provoquant un allègement des sommes allouées aux Compagnies concessionnaires des services postaux en remboursement de leurs pertes. Au prix de ce léger sacrifice financier de l'Etat, nos industries maritimes sortiront de leurs grosses difficultés financières du moment. Quand la reprise inévitable des échanges par mer se produira, nous disposerons d'entreprises actives, disposées à poursuivre l'exécution des programmes d'accroissement de notre tonnage marchand, que seules les circonstances ont fait interrompre.

V. Autres moyens financiers d'aide à l'armement. — L'institution du crédit maritime national aidera nos industries maritimes à résister à la crise aiguë qu'elles subissent, mais sans plus. On conçoit qu'il y ait lieu d'envisager l'aide de l'Etat à notre arme-

ment sous d'autres formes appropriées aux besoins présents de cette industrie.

La formule des *avances* sans intérêts ou avec intérêts restreints, 2% par exemple, est de celles qu'on pourrait appliquer. Déjà par une loi du 13 avril 1917, il avait été prévu des avances à nos armateurs, jusqu'à concurrence de 160 millions de francs exigibles dans les 18 mois qui suivraient la signature de la paix. Des versements prévus, la moitié seulement ont été effectués dans le délai imparti.

Etant donné la chute du prix du tonnage qui s'est produite ultérieurement, il est heureux qu'une partie des versements ait été différée. Mais on doit souhaiter que l'Etat exécute maintenant complètement les engagements pris : la situation du budget, il est vrai, est peu favorable, mais s'il est des dépenses qu'on doit compresser, il en est d'autres, et celles de la marine marchande sont de celles-là, où le souci de l'avenir du pays exige qu'on soit large.

Un autre encouragement financier, mais spécial à une partie déterminée de notre armement, a été inséré dans le projet de loi relatif au régime intérieur des *pétroles*. Il tend à favoriser le développement de la flotte pétrolière française, et à nous rendre ainsi moins tributaires de l'étranger, pour le transport d'un produit aussi indispensable à la vie économique qu'à la défense militaire du pays.

Le projet prévoit, à cet effet, la concession de *subventions*, pendant 10 ans, aux navires-citernes battant pavillon français et construits en France, ainsi qu'aux navires citernes, de moins de 15 ans d'âge, francisés dans l'année suivant la promulgation de la loi (1).

Les subventions seraient prélevées sur les ressources dont dispose l'Office des pétroles. Leur taux varierait, bien entendu, suivant qu'elles s'appliqueraient à des navires construits dans nos chantiers ou à des navires francisés. Elles ne seraient accordées qu'à raison des importations faites directement des pays d'origine dans les ports français et subiraient une réduction proportionnelle, dans le cas où les navires susceptibles d'en profiter n'atteindraient pas dans leur ensemble un port en lourd de 150.000 tonnes.

Ici s'arrêtent les mesures les plus importantes actuellement appliquées ou en projet pour procurer à notre armement l'aide pécuniaire et le crédit dont il a besoin. On peut s'attendre à en

(1) Cf. Analyse du projet de loi paru dans le *Journal de la Marine marchande*, 23 février 1922, p. 184 et modifications au projet signalées dans la même publication, n° du 29 mars 1923, p. 293.

voir imaginer d'autres dans l'avenir, car nous ne sommes qu'au début d'une période de protectionnisme accentué et d'âpre lutte économique.

Notre armement ne voit pas avec faveur ce retour à des encouragements plus ou moins directs qui, sous quelque nom qu'on les appelle, sous quelque forme qu'on les distribue, ne sont jamais des remèdes. Il s'y soumet, ou même il les provoque, simplement pour obtenir l'indispensable égalité d'exercice par rapport aux industries similaires et concurrentes des autres pays.

Pour le surplus, nos entreprises d'armement doivent trouver dans l'exploitation normale de leurs unités des éléments de prospérité, des moyens de développement et l'on peut être sûr qu'elles les trouveront, à la condition que nous modifions nos pratiques passées et que nous ne les privions plus, au bénéfice des entreprises étrangères, du *fretnational* sur lequel elles doivent pouvoir compter.

VI. Le droit de préférence du pavillon français pour le transport des cargaisons de l'Etat. — En 1920 et 1921, tandis qu'un nombre élevé de nos cargos devaient rester désarmés faute de marchandises à charger, l'Etat et les services publics continuaient à confier la plus grande partie de leurs cargaisons à des navires étrangers. Près des trois quarts du charbon allemand livré à la France, 80 % des blés destinés à notre corps d'occupation du Rhin, ont été transportés sous pavillon étranger.

Suivant les mêmes errements, le ministère des Régions libérées, pour des transports de bois de Finlande et certaines de nos Compagnies de chemins de fer, pour le transport d'une partie de leur combustible, n'ont pas hésité à traiter avec des maisons d'armement étrangères (1).

De telles pratiques ont fini par être dénoncées comme éminemment contraires à l'intérêt général le plus évident, et pour qu'à l'avenir les navires français aient, à tarif égal, la clientèle officielle française, un droit de préférence leur a été reconnu par l'article 3 de la loi du 9 août 1921, ainsi conçu :

« Un droit de préférence est réservé aux navires battant pavillon français, pour le transport, soit des cargaisons destinées à l'Etat ou à des établissements publics ou d'utilité publique ou aux concessionnaires de services publics, soit des cargaisons leur appartenant, soit des cargaisons livrées à la France par l'Allemagne en exécution du traité de Paix. »

(1) Cf. Discours de l'amiral Guépratte à la Chambre, le 9 juillet 1921, *J. O.*, 10 juillet, p. 3359.

Le décret, qui devait fixer les conditions d'application de cette disposition, a été pris à la date du 28 janvier 1922 et publié au *Journal Officiel* du 19 février. Il fait défense aux représentants qualifiés de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics ou d'utilité publique, d'effectuer ou de laisser effectuer pour leur compte des transports sous pavillon étranger, sans s'être assurés, au préalable, si l'armement français pouvait se charger de ces transports dans des conditions équivalentes.

Il était à prévoir que les agents de ces administrations ou organismes ne disposeraient pas des moyens d'information nécessaires à une décision. Pour les leur fournir, un *Office de renseignements* a été institué, composé des représentants des entreprises de transport maritime, de navigation intérieure et de chemins de fer. L'office fonctionne ainsi : les assujettis au choix préférentiel du pavillon français font spontanément appel à ce pavillon. S'ils ne trouvent pas le tonnage qui leur est nécessaire, ils s'adressent à l'office de renseignements. L'office communique les demandes qu'il reçoit aux armateurs susceptibles de les satisfaire, et ceux-ci entrent directement en rapport avec les assujettis (1).

Dans le cas où l'office de renseignements, après son entremise, n'a pu procurer des offres équivalentes à celles faites par les armateurs des autres pays, les assujettis sont libres de s'adresser à un transporteur étranger de leur choix, et cette liberté suffit à enlever au droit de préférence accordé à notre pavillon, le caractère d'une mesure de protectionnisme que l'étranger a voulu y voir.

Le décret, pour produire un résultat, devait organiser un mécanisme efficace de contrôle. Il s'est borné à prévoir l'insertion de sanctions dans les cahiers des charges de concessions de services publics et d'une clause expresse d'assujettissement dans les contrats d'achat, de vente ou de transport, conclus par les services et organismes publics. Les ministres, dont dépendent ces services, ont reçu, en outre, la mission de veiller à l'exécution des prescriptions édictées.

Dans le cas où le choix se sera porté sur un navire étranger, le ministre intéressé doit en exposer les raisons dans un compte-

(1) L'office met ainsi, journellement en rapport, toute une catégorie de chargeurs avec les armateurs français. Il pourrait avoir un champ d'action plus vaste et servir mieux les intérêts de notre Marine marchande. Pour cela, il faudrait élargir ses attributions et le charger de documenter *tous les chargeurs* désireux de faire appel au pavillon français.

rendu au ministre chargé de la Marine marchande. Ce ministre, d'après ces comptes-rendus, résume ses observations et conclusions en un rapport annuel adressé au président de la République. Ces comptes-rendus et rapports pourront contenir des suggestions utiles pour l'amélioration du contrôle, mais quelle voie longue et détournée !

Il eût été, semble-t-il, d'une inspiration meilleure de prévoir, pour sanctionner le contrôle des ministres et permettre les redressements rapides seuls efficaces, un *service central de contrôle* rattaché au ministère chargé de la Marine marchande et fonctionnant de manière permanente, à côté de l'office de renseignements.

Le décret prévoit un nombre très limité de dérogations touchant les transports effectués en vertu de contrats antérieurs à sa publication, les transports présentant un caractère d'urgence particulière, les transports de faible importance et les transports postaux.

Il s'applique, pour les mêmes catégories de transports, pour les transports des Gouvernements des Colonies, à toutes nos possessions coloniales, Algérie comprise. Pour cette dernière, les conditions d'application sont fixées dans un arrêté du gouverneur général qui doit rendre compte, au ministre chargé de la Marine marchande et au ministre de l'Intérieur, des dérogations accordées.

Accorder à notre Marine marchande, à tarif égal, un droit de préférence, était de la part de l'Etat un devoir. Mais les marchandises des services publics ne voyagent pas, en temps normal, en telles quantités qu'elles puissent alimenter sérieusement et d'une façon continue même une partie restreinte de notre flotte de commerce.

VII. Le mutuel appui que doivent se donner, dans leur intérêt commun, les importateurs, les exportateurs et les armateurs français. — L'aliment essentiel, le moyen de vivre et de se développer, notre Marine marchande ne peut le recevoir que des importateurs et exportateurs du commerce et de l'industrie libres. Et ceux-ci hésiteront moins à le lui donner, à conclure avec les armateurs des accords commerciaux, quand ils sauront tous que la prospérité de leurs propres affaires est aussi liée au choix du pavillon national que la prospérité de ce pavillon lui-même.

Comme l'a dit lord Incheape, « les navires nationaux sont pour le commerce national ce que le charbon est pour les manufac-

tures... Tout individu ou toute maison du pays qui a des marchandises à envoyer à l'étranger, ou qui utilise ou consomme des matières premières ou des produits de l'étranger, est à cet égard actionnaire de la Marine marchande nationale, a un intérêt personnel dans sa prospérité (1) ».

L'intérêt de l'industrie et du commerce français à donner toujours, à tarif égal, la préférence au pavillon national, peut se démontrer aussi bien dans le cas des *importations* de produits bruts que dans celui des *exportations* d'objets fabriqués.

En ce qui touche l'*importation* d'abord, il n'est pas douteux que le fait de confier à des pavillons étrangers les matières premières envoyées à destination de la France, fait naître un risque permanent de *détournements de trafic* pour les grands marchés qui se sont établis dans nos ports et constituent une source précieuse de richesse nationale.

Qui ne sait, par exemple, que le port du Havre a dû à l'excellente organisation de son marché à terme, qui permet de gager des opérations très étendues, de devenir un grand marché, à la fois du coton, des cuirs, des céréales, des poivres et des laines et l'un des marchés mondiaux du *café*. Pour être alimenté, ce marché est contraint de recevoir, en grand nombre, les navires battant pavillon étranger, notamment des navires anglais et des navires allemands. Or, ces navires, obligés de faire chez nous une escale rendue coûteuse par l'acquittement des droits de port, ont plus d'avantages à aller décharger leur cargaison dans un port de leur pays, anglais ou allemand. Ce fait, joint à l'abaissement du chiffre de nos exportations, pendant et à la suite de la guerre, explique que des produits, qui venaient jusque-là au Havre, en aient été récemment détournés.

La perte de trafic que nous signalons n'a pas porté sur le coton ni sur le café, peut-être à cause des réglementations spéciales édictées en certains pays pour limiter la liberté du commerce de ces produits. Elle s'est réalisée, par contre, pour le cacao et les *arachides* de notre côte occidentale d'Afrique, qui allaient au Havre avant la guerre et vont aujourd'hui à Liverpool. Ces exemples, qui pourraient se multiplier, suffisent à montrer quel intérêt majeur nous avons à confier, ou à faire confier, le plus possible des produits que nous importons à des navires français,

(1) Cf. Article de lord Inchcape sur *l'Avenir de la Marine marchande britannique* paru dans le *Lloyd's List* du 17 janvier 1919 et reproduit dans les *Renseignements et Documents sur la Marine marchande*, tome II, précit., p. 27.

pour rétablir et sauvegarder les éléments de trafic de nos grands marchés.

Si, de l'importation nous passons à l'*exportation*, l'intérêt que nous avons à recourir, de préférence, au *pavillon français* est encore plus facile à apercevoir : c'est, à la vérité, le seul moyen d'éviter les *détournements de clientèle* dont les produits français ont eu, tant de fois, à souffrir pour avoir été, trop souvent et trop imprudemment, confiés à des entreprises de transport étrangères.

Croit-on, par exemple, que la Compagnie allemande de navigation qui charge en France des étoffes ou des produits de parfumerie à destination d'un marché d'Extrême-Orient, manquera de signaler, aux industriels concurrents d'Outre-Rhin, la clientèle desservie par le producteur français ? Le souci de ses intérêts ne saurait lui dicter une autre conduite. Elle ne peut, en effet, compter d'une façon régulière et suivie sur la clientèle des négociants français. Elle sait, au contraire, qu'elle peut se fier entièrement à la fidélité des industriels et commerçants allemands et elle s'efforcera, en conséquence, de les substituer le plus possible aux fournisseurs français, pour augmenter le courant commercial de marchandises allemandes, qui passera toujours sous le pavillon allemand.

Les détournements de trafic réalisés par les indiscretions, les manœuvres du transporteur, sont devenus en Allemagne, d'une pratique régulière. Ils sont moins systématiques sur les navires des autres pays, mais le danger existera toujours de renseigner des étrangers sur notre clientèle, sur nos produits, sur nos méthodes commerciales, et de livrer ainsi le secret de nos affaires à des tiers qui n'en seront jamais les gardiens vigilants et dont nous avons tout lieu de craindre qu'ils s'en montrent les détenteurs indiscrets. Que dirions-nous d'un négociant qui aurait recours, pour ses livraisons, au service de camionnage de son concurrent ? C'est, cependant, exactement ce que nous faisons quand nous chargeons nos marchandises sur des navires battant pavillon étranger.

Supposons qu'au contraire nos armateurs aient le souci et prennent l'habitude de confier toujours de préférence leurs produits à des navires battant pavillon français, non seulement les détournements de clientèle ne seront plus à redouter, mais les fraudes, dont nos produits pourraient être l'objet, auront des chances d'être remarquées et signalées. Les entreprises françaises d'armement serviront de trait d'union entre le producteur français et ses clients éloignés, pourront même, à l'aide de leurs agents,

faire suivre la marchandise jusque chez le destinataire. Les énormes sorties de capitaux représentées par le fret payé aux marines étrangères seront fortement diminuées et contribueront à l'amélioration du change français. Nos Compagnies de navigation, rendues plus prospères et plus fortes par un aliment régulier et abondant, pourront inaugurer de nouvelles lignes et par elles ouvrir des débouchés nouveaux aux produits de nos industries nationales (1).

Sans méconnaître les avantages réalisés par l'emploi du pavillon national à l'exportation, des exportateurs français ont fait observer que le prix du fret était parfois plus élevé, sur une même ligne, au départ d'un port français et d'un port étranger voisin, au départ du Havre ou de Dunkerque par exemple, par rapport à Anvers. Cette observation aurait un fondement, si elle signalait des différences de prix dans le même port ; elle perd, au contraire, toute valeur du fait qu'elle les remarque dans des ports différents. Le cours du fret s'établit, en effet, librement *dans chaque port*, non seulement d'après le cours du marché mondial, mais aussi suivant les offres et les demandes de l'ensemble des transporteurs et des chargeurs. Si, dans ces conditions, certains cours pratiqués chez nous sont plus élevés que dans des ports étrangers voisins, il faut l'attribuer simplement à un trafic trop peu actif qui oblige les navires à partir de chez nous avec des chargements incomplets, et à supporter, de ce fait, des dépenses d'exploitation proportionnellement plus élevées.

Il n'en sera plus de même quand nos produits d'exportation, au lieu de prendre la voie des ports étrangers, comme ils l'ont fait trop souvent jusqu'ici, iront, en plus grande proportion, vers les ports français. On peut escompter qu'à ce moment, en dépit du maintien de nos droits de quai et de port, tous les avantages offerts dans les ports étrangers se retrouveront dans les nôtres, y compris les tarifs de fret très bas.

VIII. La Marine marchande dont la France a besoin. — Préciser les encouragements financiers qu'il importe d'accorder à l'armement, montrer l'intérêt que nous avons à lui confier le plus

(1) Sur la solidarité d'intérêt qui existe entre le commerce maritime d'un pays et sa marine marchande, on lira avec intérêt le rapport de M. Paul de Rouziers sur les transports maritimes à la Semaine du Commerce extérieur, 20 à 23 juin 1921, *Journal de la Marine marchande*, 30 juin 1921, p. 63, la lettre adressée par le Comité des Armateurs de France au Président des Chambres de commerce le 10 janvier 1921 et l'op. cité de M. H. de Vos, p. 22 à 29.

possible les cargaisons françaises, c'est indiquer les moyens qui apparaissent les mieux susceptibles de permettre à cette industrie de prendre enfin, chez nous, son essort. Peut-on aller plus avant sur ce point et préciser le but à atteindre, déterminer le tonnage marchand dont notre armement aura la tâche de doter notre pays ? Nous le croyons et nous allons le tenter.

L'intérêt pour nous de trouver une réponse raisonnable à une telle question s'aperçoit tout de suite, quand on réfléchit que la Marine marchande est la respiration même d'un pays qui a sa métropole ouverte sur trois mers, ses colonies, sises sur tous les océans, son commerce offert à tous les peuples et qui a mérité d'être appelée « l'isthme des nations (1) ».

La Marine marchande étant étroitement dépendante du commerce extérieur, pour déterminer de quelle Marine marchande un pays a besoin, il y a lieu de se baser sur le mouvement de la navigation dans ses ports. Quand on connaît ce mouvement, ainsi que sa répartition entre le pavillon national et les pavillons étrangers, il suffit de savoir la proportion qu'en bonne règle le pavillon national doit s'attribuer pour trouver le tonnage marchand nécessaire à ce pays.

En France, le Tableau général du Commerce et de la Navigation, publié par l'Administration des Douanes, fournit, à cet égard, une documentation sûre. Nous lui empruntons le diagramme inséré ci-contre. On y voit que l'ensemble des mouvements à l'entrée et à la sortie dans nos ports, s'est élevé en 1922 un peu plus haut qu'en 1913, à 62.206.277 tonneaux nets, dont 45.084.357 tonneaux, soit 72,48 %, sous le pavillon étranger et 17.121.920 tonneaux, soit 27,52 % seulement, pour la part du pavillon français.

La part que s'adjuge le pavillon français est en augmentation à peine sensible par rapport aux années d'avant-guerre où elle oscillait autour de 26 %. Nul ne saurait contester qu'elle soit encore beaucoup trop faible. L'augmenter dans l'avenir sera pour nous une nécessité. Et le développement de nos relations économiques avec l'étranger et avec nos colonies ne tardera sans doute pas à nous déterminer à donner à notre Marine marchande une importance plus grande.

Toutefois, à supposer le fait possible, il ne faudrait pas s'imaginer qu'il serait désirable de voir, par un renversement, la part

(1). Cf. Rapport Henry Bérenger, sur le projet de budget de 1922, Sénat 1921 n° 798, p. 23.

de notre pavillon monter jusqu'à 72 %. Le commerce extérieur, parce qu'il se fait avec tous les pays, ne peut impunément supporter des situations privilégiées. Nos navires n'ont pas seulement besoin d'un fret de départ, mais aussi d'un égal fret de retour, récolté dans les ports étrangers. Or, comment les trouveraient-ils, si nous ne laissions pas nous-mêmes les pavillons concurrents s'adjuger une proportion raisonnable du trafic de nos ports ?

En tenant compte des fluctuations inévitables du trafic de mer, on peut équitablement fixer aux environs de 50 % la part du mouvement de nos ports qui devrait s'effectuer sous le pavillon national. L'ensemble des autres pavillons se réserverait le complément, soit également 50 %. C'est une proportion voisine de celle-ci, ou même une proportion légèrement plus forte pour le pavillon national, que l'on constatait, en 1910, dans les principaux pays (1) et, aujourd'hui, c'est encore la même proportion de 50 à 52 % que l'on retrouve chez les plus grandes nations : aux Etats-Unis, et en Angleterre, tandis que l'Italie, de plus en plus, s'en rapproche.

Ce pourcentage fixé, il est facile de calculer le tonnage que notre Marine marchande devrait avoir dans l'avenir. Pour assurer 28, 52 % de nos transports maritimes, la flotte que nous utilisons représente environ 3.500.000 tonneaux bruts (2). En admettant que le trafic reste constant, pour élever ce pourcentage au pourcentage normal de 50 %, il faudrait que notre tonnage marchand en exploitation atteigne :
$$\frac{3.500.000 \times 50}{27,52} = 6.359.000 \text{ ton-}$$
neaux bruts.

De ce total il y aurait lieu de retrancher la portion du tonnage que le fret chargé laisse inutilisée au départ de nos ports, et cette partie est aujourd'hui importante. Mais, d'un autre côté, le trafic maritime actuel peut être considéré comme à un étiage très bas et comme appelé à augmenter. Il est donc rationnel, quoiqu'un peu théorique, de fixer aux environs de *six millions de tonneaux bruts* le tonnage de la flotte marchande qui sera nécessaire à la France pour satisfaire les besoins prochains de

(1) Le pourcentage du pavillon national dans le mouvement général de la navigation était en 1910 dans divers pays, respectivement le suivant :

en Angleterre.	59,6 p. 100	en Suède	50,4 p. 100
au Danemark.	55,0 p. 100	en Allemagne	50,4 p. 100
en Norvège	53,3 p. 100	en Japon.	46,5 p. 100

(2) Déduction faite des 200.000 tonneaux que nos entreprises d'armement ont dû désarmer faute de fret.

son commerce de mer. Or, nous ne possédons actuellement que 3.700.000 tonneaux, dont il faut déduire 300.000 tonneaux environ de vieilles unités à démolir ou à réformer. De ces approximations, il résulte que c'est un tonnage neuf de 6.000.000 — 3.400.000 = 2.600.000 tonneaux dont notre flotte actuelle aura, peut-être bientôt, besoin d'être augmentée.

Un tel accroissement ne pourrait être en aucun temps d'une réalisation facile. Au moment où la vie économique est comme paralysée et force à des désarmements, il ne peut être entrepris, mais toutes les crises ont un terme, et quand la reprise des échanges par mer, déjà commencée, sera plus grande, notre armement, s'il est énergiquement soutenu, fera en sorte de remplir la mission que les destinées lui imposeront. L'effort vigoureux accompli par nos entreprises d'armement à la cessation des hostilités, a déjà marqué un beau commencement de notre renaissance maritime.

IX. L'effort d'après-guerre accompli par notre armement pour accroître notre Marine marchande. — Dès le retour à la liberté de la navigation, nos armateurs ont entrepris le vigoureux effort de reconstitution et d'accroissement de notre flotte marchande que nous avons eu déjà l'occasion de souligner (1). A la fin de 1921, près d'un million de tonneaux bruts de navires de toutes catégories avaient été commandés aux chantiers français et étrangers. Ces commandes ont permis à notre flotte de commerce d'approcher de 4 millions de tonneaux en 1922, montant ainsi au troisième rang des Marines marchandes du monde.

Le relèvement du tonnage de notre flotte a permis les réalisations les plus heureuses. Les lignes régulières postales et libres, desservies avant la guerre par notre pavillon, ont été toutes, peu à peu, rétablies. De nouvelles lignes libres ont été créées dans des régions où notre pavillon était jusque-là absent ou peu représenté et où il importait de défendre d'importants intérêts français. Quelques exemples de ces nouvelles lignes donneront une idée de l'esprit de hardiesse et d'initiative déployé, en un temps très court, par nos Compagnies de navigation.

En décembre 1919, la Compagnie Générale Transatlantique a inauguré une ligne mensuelle sur le Sud-Pacifique, avec départ d'Anvers, de Hambourg, du Havre et de Bordeaux, sur les ports

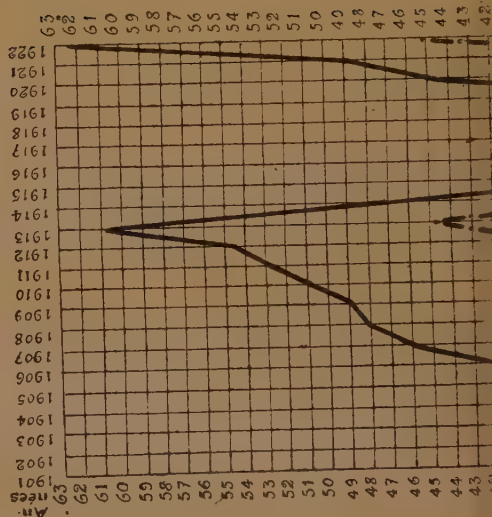
(1) Pour le chiffre des commandes, passées par notre armement aux chantiers français et étrangers, voir plus haut le régime de la construction navale après l'armistice, p. 52.

DIAGRAMME DES MOUVEMENTS, ENTREE ET SORTIE REUNIES, DANS NOS PORTS

DE 1901 A 1922 INCLUS, PAR L'ENSEMBLE DES PAVILLONS ET, SEPAREMENT,

PAR NAVIRES ETRANGERS ET PAR NAVIRES FRANÇAIS.

Millions de tonnes de Jauge nette..... 63
 62.206.277 tonnes
 (ensemble des Pavillons)

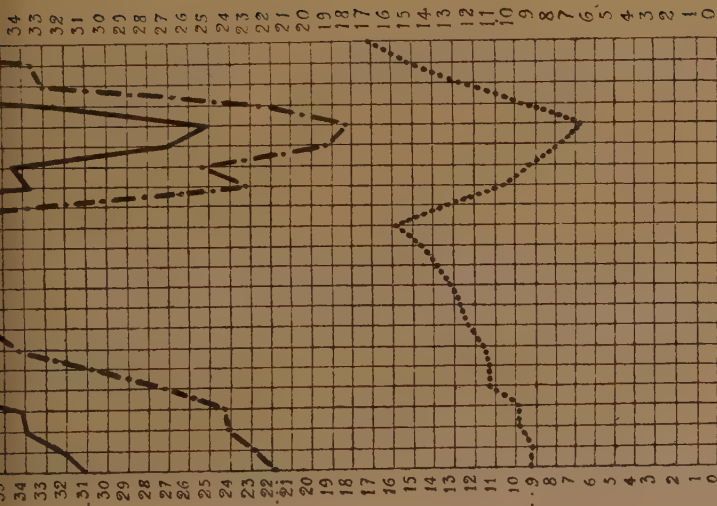


45.084 357 tonnes
 (Pavillons étrangers)
 (72,48 p.100)

Tonnage total...

Tonnage des navires étran-
gers dans leur ensemble, pa-
villons tiers compris.....

Tonnage des navires
français.....



17.121.920 tonneaux
(Pavillon français)
(27,52 p.100)

Extrait du Tableau Général du Commerce et de la
Navigation de la France, Tome II, p. 12, années 1901 et suivantes

de l'Equateur, du Pérou et du Chili en passant par le canal de Panama. Les grands intérêts français attachés aux régions desservies se sont favorablement ressentis de la création de cette ligne.

L'année suivante, en août 1920, la Compagnie des Messageries Maritimes a ouvert, pour remplacer l'ancien service postal Colombo-Calcutta, une ligne libre, dite « Ligne commerciale des Indes ». Le service, assuré en principe une fois par mois, part d'Anvers, du Havre et de Marseille et fait escale à Port-Saïd, Aden, Colombo, Pondichéry, Madras et Calcutta.

A son tour, la Société « Les Affréteurs Réunis » a créé en 1919 et 1920 plusieurs lignes libres entre les ports de la mer du Nord et ceux de la Méditerranée. L'une des plus importantes de ces lignes, destinée à développer les exportations françaises en Yougo-Slavie, a comporté l'itinéraire suivant : Newcastle, Venise, Ancône, éventuellement Sebenito, Spalato et Bari et retour par Corfou et Alger.

Deux années plus tard, au début de 1922, la Compagnie Générale Transatlantique, qui faisait face déjà à des trafics saisonniers dans les mêmes régions, a inauguré, avec un plein succès, l'exploitation de deux nouvelles lignes commerciales avec départ de Bordeaux, l'une à destination de San-Francisco et du Pacifique Nord par le canal de Panama, l'autre à destination du Canada.

Depuis les limites apportées à la liberté de l'immigration aux Etats-Unis, de nouveaux courants d'émigration se sont dessinés, en partance d'Europe, à destination du Centre Amérique et de l'Amérique du Sud. Pour profiter du courant espagnol, la Compagnie Transatlantique a repris un service intensif entre les ports de Santander, La Corogne, Vigo, Les Canaries et La Havane ; et la Compagnie des Chargeurs Réunis, d'accord avec la Compagnie Worms, a fait un effort parallèle pour se réserver des contingents polonais, galiciens, tchéco-slovaques et roumains partant vers les ports de l'Amérique du Sud.

Posséder une flotte marchande nombreuse et l'utiliser dans des conditions opportunes, c'est réaliser un double programme essentiel. Mais pour ne point se trouver au dépourvu en période de crise, encore faut-il que, dans cette flotte, se trouve un certain nombre d'unités spécialement appropriées à des transports indispensables à la vie et à la défense du pays, tels que les transports de viande frigorifiée et de combustible liquide. En grande partie, pour tenir compte de cette nécessité, notre armement a entrepris la construction de deux flottes, spécialement aménagées pour les transports de cette nature.

D'une part, la Compagnie de Chargeurs Réunis a, dès 1920, constitué une importante flotte de *navires frigorifiques*. Ces navires sont susceptibles d'importer annuellement en France 150.000 tonnes de viande congelée venant des Républiques de l'Amérique latine. Ce tonnage serait faible, même pour satisfaire à nos besoins normaux : il n'est que le premier et déjà très beau résultat d'une flotte à son début.

D'autre part, plusieurs de nos sociétés d'armateurs et de raffineurs ont commandé en 1921 et reçoivent en ce moment livraison d'une flotte de vapeurs pétroliers ou tanksteamers de 17 unités offrant une portée en lourd de 150.000 tonnes environ. Ces navires, en faisant chacun cinq voyages par an, suffiront presque seuls à transporter les 800.000 tonnes de pétrole, essence et mazout que nous consommons actuellement (1). Notre consommation de combustible liquide augmentant régulièrement, il faudra bientôt songer à l'accroissement de cette flotte, mais que nous sommes loin déjà de 1914, où nous n'avions qu'un vapeur-citerne et deux voiliers pétroliers !

(1) Cf. *Journal de la Marine marchande*, 17 novembre 1921, p. 1119.

CHAPITRE VII

LE NOUVEAU RÉGIME DES SERVICES MARITIMES POSTAUX ET D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET LA QUESTION DES FLOTTES AUTONOMES COLONIALES

Le régime de libre navigation qui laisse aux entreprises privées le soin de diriger l'exploitation à leurs risques et périls, mais aussi en pleine indépendance, est celui qui est susceptible de conduire aux meilleurs résultats. Nous savons qu'il est, aujourd'hui, appliqué en France à la généralité des services maritimes à caractère commercial, c'est-à-dire susceptibles de laisser un profit.

Mais à côté de ces services, il en existe d'autres qui sont lourdement déficitaires et que nous ne pouvons, cependant, abandonner : c'est le cas de tous nos *services postaux et d'intérêt général*. Ici, l'aide pécuniaire de l'Etat s'impose, mais sous quelle forme peut-on la réaliser ? Celle des subventions postales serait aujourd'hui peu pratique en raison des fluctuations considérables et du montant très élevé des dépenses.

Il faut une forme nouvelle. Laquelle ? les théoriciens d'extrême gauche, à la Chambre, voudraient que l'Etat assume la haute direction de ces services et confie simplement l'exploitation à des Compagnies gérantes pour le compte des pouvoirs publics. Une autre opinion, que partage l'immense majorité du parlement et du pays, est adverse des gestions exercées sous la tutelle de l'Etat et préfère la formule de la concession des services, en régie, à des entreprises privées, avec engagement de l'Etat à supporter toutes les pertes.

C'est ce système qui a servi de base dans l'élaboration des récentes conventions conclues pour les services du Brésil et de La Plata, pour les lignes du réseau d'Orient et d'Extrême-Orient et pour les services de la Corse. Quelques variantes sont appli-

quées ou en projet pour nos autres lignes postales ; la plus importante a trait aux lignes qui nous relient à l'Afrique du Nord. Là, le rapprochement des ports de France des ports coloniaux à desservir, motive le maintien du monopole de notre pavillon et postule une entente assez difficile à réaliser entre les intérêts algériens, d'une part, et les intérêts métropolitains, d'autre part.

La réorganisation de l'ensemble de nos services maritimes postaux résoudra le problème des communications de notre métropole avec ses possessions d'outre mer et avec l'étranger. Mais certaines de nos possessions éloignées commercent activement avec des pays étrangers voisins. D'autre part, la navigation de concurrence, faible par endroits, peut entraîner la pratique de frets trop élevés pour permettre le développement de nos colonies. La conception des flottes autonomes coloniales est sortie de là et nous dirons quelle objection de principe elle soulève et la mesure qu'il serait sage d'observer dans son application.

I. Notre besoin de services Maritimes postaux et d'intérêt général. — Plus ou moins nettement, nous saisissons tous qu'une flotte postale et d'intérêt général est l'auxiliaire, l'instrument indispensable de la politique extérieure d'un pays dans la position du nôtre. Le problème posé par la nécessité pour nous d'avoir cette flotte a reçu déjà des solutions partielles, mais nous avons à les compléter et nous serons d'autant plus résolus à faire ici l'effort nécessaire, quand nous saurons mieux à quel besoin il répond.

La France a dû à son héroïsme dans la guerre et à sa victoire de reconquérir dans le monde une place privilégiée. Faisant à juste titre figure de libératrice de l'humanité, elle a pris, de loin, la première place au cœur des hommes.

Mais le prestige, si éclatant soit-il, ne se suffit pas à lui-même. Il doit être entretenu, renouvelé ; la lutte économique ayant succédé à la lutte armée, nous devons, dans ce nouveau domaine, combattre encore et tâcher de prendre la juste place qui nous revient sur les marchés du monde.

Pour cela, pour entretenir et développer le mouvement d'échanges entre notre pays et ses fournisseurs ou clients éloignés, l'intermédiaire indispensable est le *navire*. C'est lui qui est notre réclame nationale dans les grandes places maritimes, dans les grands marchés étrangers. Le puissant paquebot affirme la grandeur et la prospérité du pays dont il porte le pavillon. A ce titre, son action politique, son influence morale sont considérables. Le paquebot mixte ou le cargo, plus modeste, mais aussi plus direc-

tement utile, apporte à nos clients éloignés les produits de nos industries et rapportent de l'étranger les matières ou produits que nous n'avons pas ou que nous ne possédons qu'en trop faible quantité.

Que nos grands liners viennent à disparaître de certaines lignes parce que l'exploitation serait déficitaire, ou, sans disparaître, qu'ils ne puissent plus, par leur tonnage, leur vitesse, leur confort, soutenir la comparaison avec leurs concurrents étrangers, que nos navires de charge, pour réaliser des gains plus importants, délaissent les lignes régulières pour se consacrer à des trafics saisonniers et l'on saisit tout de suite quelle atteinte serait portée à notre prestige, à notre influence dans les pays d'outre-mer.

On reconnaîtra que ce sont là des motifs qui militent avec force dans le sens d'une intervention, d'une aide financière de l'Etat, destinée à couvrir les déficits des lignes dites « postales et d'intérêt général ». L'Etat a d'ailleurs une autre raison, plus directe et plus indiscutable, de s'intéresser à ces lignes. C'est que la plupart d'entre elles sont, en même temps, des *lignes coloniales*. Elles n'assurent pas seulement nos relations avec l'étranger, elles mettent aussi notre métropole en communication avec ses possessions d'au delà des mers, pourvoyeuses d'hommes en temps de guerre et exportatrices de matières premières et de denrées les plus diverses en tout temps.

Pour effacer chez nous les traces de la guerre, pour refaire notre prospérité matérielle, nous avons besoin, avant tout, de produits bruts. Or, les deux tiers de ces produits se trouvent dans nos colonies. Quand la mise en valeur de nos possessions lointaines sera plus activement poussée, quand nous posséderons une flotte capable de transporter dans la métropole les produits de nos colonies, dont nous avons l'utilisation, on imagine les résultats heureux qui seront obtenus : nous éviterons d'énormes sorties de capitaux à l'étranger, au bénéfice de notre change et nous obtiendrons de nos possessions un peu de ce qu'elles nous doivent, pour leur avoir procuré la paix d'abord, et peu à peu la civilisation.

La réalisation de ce programme exigera d'abord la mise en culture, aux dires des techniciens, de un million d'hectares environ, soit la vingt-cinquième partie des terres cultivées de France (1) et, en second lieu, la formation d'une flotte marchande capable de transporter dans la métropole l'accroissement de pro-

(1) Cf. Rapport de M. du Vivier de Streel à la Conférence Coloniale cité dans l'ouv. de M. Camille Fidél *La Paix coloniale française*, p. 25.

duction coloniale dont nous aurons l'emploi. La nécessité pour nous de posséder cette flotte n'a jamais été mise en doute. Mais il fallait fixer sur de nouvelles bases son régime d'exploitation, et sur ce point, deux doctrines opposées se heurtaient.

II. Les deux doctrines en présence pour l'exploitation des lignes coloniales. — Après l'expérience bien concluante de notre flotte d'Etat, il n'est personne en France qui pourrait songer à demander que l'Etat se charge d'assurer l'ensemble de nos services maritimes. Mais, pour ceux de nos services où les bénéfices ne couvrent pas les pertes, où l'aide de l'Etat s'impose, il est encore chez nous un parti politique, le parti socialiste, qui voudrait que ces lignes appartiennent à l'Etat. Nous aurions donc, à côté d'une flotte libre, une *flotte d'Etat coloniale*.

Les partisans de cette flotte trouvent leur meilleur argument dans le souci de l'intérêt de nos colonies. Ils soutiennent que « la métropole a le devoir de faire bénéficier de moyens de transport rapides, sûrs et peu coûteux, les passagers et les marchandises de nos colonies, qu'il importe peu de perdre, dans l'exploitation d'une flotte coloniale par l'Etat, 200 ou 300 millions de francs par an si, en rendant service à nos colonies, en important en France nos denrées coloniales, au lieu de les laisser aller à l'étranger, nous faisons réaliser, à l'industrie nationale et coloniale, au commerce national et colonial, des centaines et des centaines de millions de bénéfices (1) ».

Ils ajoutent que la formule de la flotte coloniale d'Etat présente au point de vue financier, les mêmes inconvénients et les mêmes charges pour l'Etat que la formule des conventions, mais atteint plus sûrement le but d'intérêt général poursuivi : « l'Etat reste le maître de ses horaires, de ses tarifs et de ses lignes. Si, un jour, il y a beaucoup de marchandises à transporter, si le Gouverneur général d'une colonie demande que, pour une certaine marchandise, un certain produit colonial, on consente, dans l'intérêt même de la colonie et de l'industrie nationale, des taux de fret assez bas pour que les marchandises ou produits n'aillent pas ailleurs, l'Etat est libre d'appliquer les tarifs qu'il veut », les tarifs aussi bas qu'il les faut (2).

Il n'est pas discutable, en effet, que la souplesse et la modéra-

(1) Discours de M. Bouisson à la Chambre des députés, le 29 avril 1921, *J. O.*, 30 avril, p. 2224, 3^e colonne. Cette doctrine a été, pense-t-on, formulée pour la première fois à Londres, par les socialistes Fabiens, vers 1906.

(2) Ibid., p. 2226, 3^e colonne.

tion des tarifs de fret soient des plus désirables dans l'intérêt de nos possessions d'outre-mer, mais rien ne permet d'affirmer que les Compagnies subventionnées soient, moins que l'Etat, à même de les assurer. Les cahiers des charges des dernières conventions prévoient expressément « au profit du département des colonies ou des colonies intéressées, des réductions de prix sur les tarifs généraux de la Société, correspondant aux ristournes accordées aux chargeurs du commerce les plus favorisés. Ils mentionnent aussi que « le département des colonies et les colonies intéressées restent libres d'assurer leur transport par tous autres moyens, selon leurs besoins (1) ». L'argument le plus séduisant des partisans de la flotte d'Etat, examiné de près, apparaît donc peu fondé.

Quant aux autres, c'est un jeu de les réfuter. Que l'Etat soit, comme le voudraient les théoriciens de la nuance Bouisson, maître des frets, des itinéraires et des voyages, qu'il fixe aussi les salaires et fasse de l'armateur gérant un simple exécutant de ses ordres, et l'on ne voit pas comment ce dernier pourrait conserver la moindre possibilité d'influer sur les résultats. Son rôle se réduirait à celui d'un fonctionnaire irresponsable. Or, qui ne sait que « l'irresponsabilité est le plus puissant des facteurs de *désordre* et de *gaspillage*, et qu'elle est à la base de toutes les organisations d'Etat où le collaborateur est, par définition, chargé de fonctionner, sans avoir le droit de concevoir et le pouvoir de décider ; l'Etat par ses règlements le faisant à sa place (2) ».

Voici pour l'exécution même des services. Quant au point de vue budgétaire, les conséquences de la flotte coloniale d'Etat seraient, là, plus désastreuses encore : ce serait le *déficit permanent et illimité*, hors de proportion avec le coût, cependant élevé, des lignes subventionnées. Ce serait, pour les finances publiques, une nouvelle source de pertes, quand elles sont déjà en danger d'équilibre. Notre armement privé subirait aussi le contre-coup de cette nouvelle ingérence de l'Etat, car elle s'étendrait à la fois aux lignes de paquebots et aux lignes de cargos, et enlèverait à nos entreprises libres une portion importante de leur champ actuel d'activité.

Ce sont là les griefs de fait que l'on peut soulever contre la doctrine de la flotte coloniale d'Etat, mais si l'on réfléchit au pro-

(1) Cf. Art. 2. du cahier des charges annexé à la nouvelle convention des Messageries Maritimes.

(2) Cf. Discours de M. Hubert Giraud à la Chambre, 9 juin 1920, *J. O.*, 10 juin, p. 1940.

blème qui se pose, on découvre que cette doctrine est en outre entachée d'une erreur fondamentale. Préoccupés exclusivement de nos communications avec nos colonies, les auteurs de cette théorie feignent d'ignorer que nos lignes coloniales sont presque toutes, en même temps, des lignes d'intérêt général. Ils regardent et ils traitent nos ports coloniaux comme des *ports d'arrivée*, alors qu'ils sont réellement et doivent être considérés avant tout, comme des *escales*.

Le hasard, plus peut-être que nos faits d'armes ou nos succès diplomatiques, a voulu que nous possédions, comme l'Angleterre et tout autour du monde, une suite d'établissements coloniaux, qui constituent aujourd'hui autant de relais pour notre expansion extérieure. Djibouti, à la sortie de la mer Rouge, Saïgon et Haïphong dans notre Indo-Chine, nous ouvrent la route d'Extrême-Orient. Dakar est tout à la fois l'exutoire de l'Afrique Occidentale française et un port de relâche pour nos lignes commerciales de l'Amérique du Sud ; Papeete, dans les Antilles, est devenu, depuis l'ouverture de Panama, une base sans rivale pour nos lignes sur l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud occidentale.

On se rend compte dès lors qu'il dépend de nous, et que nous avons le devoir, de faire devenir nos territoires d'outre-mer, tout ensemble, des *greniers* de la France et de précieux points d'appui pour notre activité commerciale dans toutes les directions. Vouloir utiliser ces greniers sans nous soucier d'atteindre par eux les marchés étrangers, ce serait plus qu'une méconnaissance de nos intérêts : une stupidité.

Il n'y a point ici un problème maritime à deux aspects : l'un d'intérêt général, l'autre d'intérêt colonial, il ne saurait y avoir davantage deux flottes, dont l'une assurerait exclusivement les relations de la métropole avec ses colonies (1). C'est une solution totale du problème qu'il faut ici chercher et découvrir. La théorie socialiste ne la comporte pas. Nous allons voir dans quelle mesure les dernières conventions maritimes postales nous la donnent.

III. Le changement des conditions et du régime de la navigation maritime postale. — Avant la guerre, nous l'avons vu, l'Etat accordait aux Compagnies concessionnaires des lignes maritimes postales, des *subventions*, calculées par lieues marines

(1) Cf. *Comment mettre en valeur la France d'outre-mer ?* Suite d'articles parus dans *Le Temps*, collection janvier-février 1920. Le *Journal de la Marine marchande* du 19 février 1920, p. 182, a reproduit les principaux passages du dernier de ces articles.

parcourues, qui suffisaient à combler, au moins en grande partie, l'écart prévu entre le chiffre des recettes et celui des dépenses.

Un tel régime ne devait pas tarder à perdre de sa faveur quand, au lendemain de la guerre, l'exploitation des paquebots de luxe est devenue lourdement déficitaire. A ce moment, les stocks normaux de charbon des Compagnies avaient quintuplé de valeur par rapport à 1914, les salaires des équipages avaient quadruplé, les frais de nourriture des passagers et de manutention des marchandises étaient devenus huit fois plus lourds.

Les Compagnies, dont les contrats étaient expirés, ont dit alors : « L'Etat ne peut plus donner de subventions suffisantes et nous refusons, nous, d'exploiter des lignes postales toujours en déficit, qui absorbent les gains de nos lignes libres. Si les Pouvoirs publics estiment qu'il y a, au maintien de nos lignes rapides, quelque chose de supérieur à l'intérêt commercial, qu'il s'y attache un intérêt politique essentiel, au Trésor public à faire les frais de l'entreprise ».

Ces déclarations émanant de sociétés privées, qui avaient le droit absolu de sauvegarder leurs intérêts ne pouvaient être négligées. Elles ont conduit, le Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande à mettre sur pied une combinaison de *régie intéressée* qui a servi de base aux nouvelles conventions maritimes postales : à celle du 24 juin 1920, avec la Compagnie Sud-Atlantique et à celles des 29 décembre 1920 et 6 juillet 1921, avec la Compagnie des Messageries Maritimes.

IV. La formule de régie intéressée appliquée aux contrats maritimes postaux. — La formule de régie intéressée, introduite dans les récentes conventions maritimes, est celle qui est aujourd'hui couramment employée pour la concession des entreprises ou services présentant un intérêt public. Elle n'est pas mauvaise en théorie, toutefois son application dans le domaine de la navigation est neuve et il faudra encore quelque temps, pour savoir si elle pourra donner ici des résultats favorables.

Dans cette formule, la Compagnie concessionnaire est chargée de la gestion commerciale et, pour être incitée à la bien exercer, il lui est allouée, sous la forme d'une prime de gestion, une part dans les bénéfices, qui est de l'essence même de tout contrat de régie intéressée. S'il y a des bénéfices, l'Etat en prélève une forte part, mais inversement, en cas de pertes, il les supporte toutes et indéfiniment.

Si l'Etat subit ainsi les conséquences de l'exploitation, en

retour, il la surveille; d'une part, un Commissaire du Gouvernement au siège de la société, contrôle les opérations de toute nature de celle-ci (cahiers des charges, S. A., art. 16 et M. M., art. 32). D'autre part, L'Etat s'est réservé la désignation de la moitié des membres du Conseil d'administration. Les raisons, ici, d'une intervention exceptionnelle de l'Etat, sautent aux yeux. Il est permis, toutefois, de se demander si le moyen employé pour la réaliser est bien légal.

Les statuts de la Société contractuelle des Messageries Maritimes disposent textuellement dans leur article 15 : « La Société est administrée par un Conseil composé de douze membres, pris parmi les actionnaires et nommés par l'Assemblée générale des actionnaires ». Jusqu'ici c'est parfait, mais au 3^e paragraphe du même article, il est ajouté : « En considération des accords particuliers intervenus entre l'Etat et la Compagnie des Messageries Maritimes et dont il est fait mention à l'article 2 (il s'agit de la convention du 29 décembre 1920 et des accords annexes), la désignation de six des membres du Conseil sera faite par l'Etat et soumise à l'Assemblée générale qui statuera suivant la loi ».

Malgré la disposition finale de l'article, il est difficile d'estimer régulière cette désignation d'administrateurs par l'Etat et de la concilier avec l'article 22, paragraphe 1^{er}, de la loi fondamentale du 24 juillet 1867, qui stipule : « Les Sociétés anonymes sont administrées par un ou plusieurs mandataires à temps, révocables, salariés ou gratuits, pris parmi les associés ».

Sans doute l'Etat a soin de ne désigner, comme administrateurs, que des associés porteurs du nombre d'actions voulu et l'Assemblée générale des Actionnaires est libre de ne pas ratifier les désignations faites, comme elle peut révoquer, à son gré, les administrateurs désignés par l'Etat et qu'elle a précédemment nommés. Il n'empêche que le choix des administrateurs est — de par la volonté implicite de la loi — du seul ressort de l'Assemblée générale des Actionnaires. Pour que, dans le cas particulier de la Société des Messageries Maritimes, l'initiative ait pu être, pour une part, dévolue régulièrement à l'Etat, il aurait fallu, d'abord insérer la disposition finale de l'article 15, non dans les statuts de la Société, mais dans le corps même de la Convention, ensuite faire approuver cette dérogation à l'esprit, sinon à la lettre, de la loi de 1867, dans un article ajouté à la loi d'approbation des dispositions financières de la Convention. On a procédé ainsi pour un cas analogue, dans l'article 10 de la loi du 16 octobre 1919, concernant les concessions de forces hydrauliques.

Dans le cas particulier de la Société des Messageries Maritimes on a voulu atteindre le même résultat par un détour, mais on ne biaise pas avec la loi. Une irrégularité a été commise qui méritait d'être relevée. Nous nous empressons d'ajouter que la critique, ainsi formulée, est de pure forme, car en l'espèce, la participation de l'Etat dans le choix d'une partie des administrateurs est justifiée et ne sera, en aucune manière, de nature à nuire dangereusement à l'indépendance et à l'initiative nécessaires de la Compagnie.

On peut espérer, au contraire, que, par le double contrôle qu'il s'est réservé, l'Etat obtiendra la sauvegarde des intérêts dont il a la charge et que pourrait compromettre, sans une surveillance attentive, une contribution illimitée aux pertes subies. On se fera, au surplus, une idée plus complète du mécanisme du régime de la régie intéressée, appliquée aux lignes maritimes, quand nous aurons passé en revue les dernières conventions qui le comportent.

V. — La convention du 24 juin 1920 avec la Compagnie Sud-Atlantique. — La convention, qui concerne nos services maritimes postaux avec le Brésil et La Plata, porte, à la fois, sur une ligne rapide de paquebots et sur une ligne commerciale de paquebots mixtes. Ces lignes, qui ont chacune leur but bien défini, sont soumises à des obligations distinctes qui entraînent un régime financier différent.

Les navires qui réalisent les vitesses prévues pour la ligne rapide entraînent des dépenses élevées en combustible. Aussi l'Etat a-t-il pris, dans l'art. 4 de la convention, l'engagement de rembourser, en totalité ou en partie, à titre d'avances, les factures payées pour achat du charbon tant en France qu'à l'étranger. Le remboursement est total si le prix du charbon est supérieur à 200 fr. la tonne et de moitié s'il dépasse 100 fr. sans atteindre 200 fr.

L'établissement d'un *compte de voyage* est prescrit et tous les éléments à y porter tant au crédit qu'au débit sont indiqués.

Si le compte fait ressortir un *bénéfice*, l'Etat en prélève les neuf dixièmes et la Compagnie concessionnaire un dixième. Si c'est une perte, et c'est l'hypothèse qui se réalise et se réalisera sans doute longtemps, la part des deux contractants reste la même, soit neuf dixièmes pour l'Etat et un dixième pour la Compagnie.

On saisit tout de suite que cette répartition des pertes est le point capital de la convention. Elle laissait encore à la Compagnie

une part d'aléas qu'aucune entreprise d'armement ne peut accepter aujourd'hui sur de telles lignes. Pour assurer à la Sud-Atlantique une décharge complète des risques, il a été ajouté que la part des pertes qui lui incombe (un dixième) ne pourrait jamais dépasser le montant de la prime de gestion afférent au voyage. Cette prime a été fixée, d'autre part, à 10 % de l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation y compris les frais généraux.

La *ligne commerciale* de paquebots mixtes, a plus de chances, d'être rémunératrice que la ligne de luxe, aussi n'est-il plus prévu pour elle de primes de gestion. Le remboursement du combustible cher, à titre d'avance, n'est pas non plus consenti pour cette ligne.

Sur les *bénéfices nets* de l'exercice, il est simplement alloué, lors du règlement, 30 % au concessionnaire et 70 % à l'Etat. Si au lieu de bénéfices, certains exercices accusent des *pertes*, la répartition est la même : l'Etat en supporte donc sept dixièmes et la Compagnie trois dixièmes, sans qu'il existe aucune disposition additionnelle pour décharger le concessionnaire de sa part contributive ainsi fixée.

Quand, pour un exercice, la part nette totale de la Compagnie dans les bénéfices des deux lignes, augmentée de 5 % du capital investi, représentera plus de 10 % de ce capital investi, il devra être prélevé sur la part de bénéfices du concessionnaire excédent la limite de 10 % : 25 % en faveur de l'Etat et 25 % pour la constitution d'une réserve spéciale destinée à faire face aux pertes éventuelles de l'ensemble de l'exploitation avant le partage des résultats.

Dans le cas où le bénéfice net total du concessionnaire dépasserait 20 %, en outre du prélèvement ci-dessus, il devrait être réservé sur la fraction supérieure à 20 % : 37, 5 % à l'Etat et 37, 5 % à la réserve.

La durée de la concession a été fixée à dix années à partir d'une date fixée par le ministre dans le mois suivant l'approbation du contrat (1). Arrivée à l'expiration, elle pourra être renouvelée pour une nouvelle période de dix années au plus, avec ou sans modifications.

(1) La Convention de la Compagnie Sud-Atlantique a été approuvée par la loi du 13 août 1920 et la Convention des Messageries Maritimes par la loi du 28 juillet 1921. Ces lois, très brèves, approuvent en bloc les stipulations financières des conventions et de leurs annexes (accords ou avenants) et ajoutent simplement qu'il est interdit aux hommes politiques, sous peine de déchéance de leur mandat, de s'immiscer dans l'administration et la surveillance des Compagnies concessionnaires.

VI. La convention des Messageries Maritimes. — Tandis que la convention de la Compagnie Sud-Atlantique s'applique à la fois à une ligne de paquebots de luxe et à une ligne commerciale, celle-ci a trait uniquement à des lignes de paquebots. Elle ne comporte donc qu'un seul régime, mais rendu plus compliqué par la liquidation d'un passé litigieux et par la nécessité d'empêcher toute concurrence fâcheuse des lignes contractuelles et des lignes libres.

Dans la convention de 1911, la séparation entre les lignes commerciales et les lignes subventionnées existait déjà, mais sans cloisons étanches, d'où la possibilité pour les lignes libres, de ressentir le contre-coup des pertes des lignes protégées. Les pertes de ces dernières lignes étant aujourd'hui singulièrement plus élevées, il fallait, de toute nécessité, établir entre les deux catégories de lignes, une séparation plus complète.

A cet effet, la Compagnie des Messageries Maritimes s'est engagée, dans l'art. 3 de la nouvelle convention, à constituer dans les six mois de l'approbation du contrat et à se substituer, en vue de l'exploitation des services contractuels, une *société anonyme* au capital de 60 millions de francs, dont un quart versé à la souscription.

La rémunération du Conseil d'administration est limitée à 30.000 francs par an, plus 10 % sur la part des bénéfices nets revenant à la société (1).

La société aura certainement des commandes et des achats de navires à effectuer, elle peut être obligée d'engager des dépenses extraordinaires après autorisation du ministre chargé de la Marine marchande. Pour lui permettre de faire face à ses obligations, il est prévu que la société émettra, dans la limite de ses besoins et dans les conditions fixées par le ministre chargé de ces services (2), après autorisation du ministre des Finances, des *obligations* amortissables au maximum en 25 ans, c'est-à-dire dans la limite d'utilisation normale des navires.

Pour faciliter le contrôle financier de la société, la tenue d'un *compte d'exploitation* lui est imposée. Ce compte doit comprendre, en recettes, l'intégralité des sommes perçues par la société, de

(1) Cette disposition remédie aux griefs qu'on a faits à la convention de la Sud-Atlantique de permettre, par le silence gardé à ce sujet, d'allouer au haut personnel de la Compagnie, des traitements fixés arbitrairement sans considération des résultats de l'exploitation.

(2) En l'espèce le ministre des Travaux publics dont dépend le sous-secrétariat d'Etat de la Marine marchande.

quelque nature qu'elles soient. Pour les *dépenses*, dont la nomenclature est donnée, il est prescrit de les diviser en deux catégories dont l'une (la catégorie A) doit comporter toutes les dépenses d'exploitation, primes d'assurances comprises.

Quant au solde résultant de ce compte, d'après les art. 11 et 12 il doit être ainsi réparti :

Dans l'hypothèse, de longtemps irréalisable, où le compte ferait apparaître un bénéfice net, après le prélèvement nécessaire à la constitution de la réserve légale, le bénéfice serait acquis dans la proportion de 80 % à l'Etat et de 20 % à la société.

Si pour un exercice, la part nette totale de la société dans les bénéfices, augmentée de 6 % du capital versé, vient à représenter plus de 10 % de ce capital, les prélèvements à opérer sont les mêmes que ceux que prévoit, dans la même éventualité, la convention de la Compagnie Sud-Atlantique.

Pour le cas de pertes, qui présentement est le seul à envisager, les dispositions prises sont aussi très voisines de celles de la convention de la Compagnie Sud-Atlantique. L'Etat assume 80 % des pertes et la société 20 %. Il est, en outre, spécifié que cette dernière participation ne pourra jamais s'élever au delà du montant de la prime de gestion, réellement acquise à la société pour le même exercice et qui doit représenter 10 % de l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation.

Il nous suffira de signaler ici la renonciation, objet de l'annexe III de la convention, cette renonciation aux termes de laquelle la Compagnie des Messageries Maritimes a fait abandon de ses droits à une forte indemnité pour pertes de guerre, en échange de l'engagement qu'a pris l'Etat de couvrir les déficits des lignes postales exploitées.

Les deux organismes, formés par la société nouvelle et la C^{ie} ancienne, étant appelés à posséder des points communs, notamment un personnel administratif unique, il était important d'établir, entre eux, une solidarité ou au moins une communauté d'intérêts. Il fallait empêcher que les lignes de cargos n'absorbent tous les frets payants, pour ne laisser aux paquebots que les frets peu rémunérateurs.

C'est dans ces conditions qu'un *accord de fret* ou *pool* a été conclu entre l'ancienne Compagnie et la nouvelle société. Pour donner à l'accord une base solide, on a décidé qu'entre certaines escales nommément déterminées dans l'accord, toute concurrence serait interdite entre les deux sociétés.

Toutefois, pour certains objets, qui constituent le fret cher

(matières précieuses, monnaie, argenterie etc.), la concurrence du cargo n'est pas à craindre. On a donc placé ces objets en dehors de l'accord, de façon que la société nouvelle puisse les transporter sans avoir à verser une part du fret perçu au pool formé avec l'ancienne Compagnie.

Pour toutes les autres marchandises transportées, on a décidé qu'on ferait une masse commune des recettes jusqu'à un pourcentage de 75 %, chaque navire ne pouvant soustraire du fonds commun du pool que 25 % du montant du fret brut perçu. On aurait pu supposer ainsi déjouées les tentatives possibles de concurrence. Mais les versements à la masse commune étant faits par les deux sociétés, proportionnellement au tonnage respectivement transporté par elles, si l'on avait permis le prélèvement sur la masse commune dans la même proportion, la ristourne aurait égalé la mise en commun et l'accord de fret n'aurait pas joué.

La Commission de la Marine marchande de la Chambre a vu cet écueil et, à sa demande, il a été stipulé dans l'accord que la distribution aurait lieu, non au *protara* du tonnage transporté, ou à celui qui aurait touché les ports des lignes parallèles, mais bien au *protara du vide offert*, par chacune des Compagnies, dans chaque port d'escale des lignes parallèles.

En ce cas, la distribution devant se faire d'après le vide offert, il n'y a plus intérêt, que pour la partie exclue de la masse, à ce que ce soit telle ou telle Compagnie qui effectue le transport. Le danger de concurrence disparaît dans toute la mesure où l'accord de fret l'a voulu. On a, au surplus, réservé l'avenir, en prévoyant une révision possible de l'accord après un délai de deux années.

La convention entière, conclue pour 26 ans, doit venir à l'expiration le 31 décembre 1947. La durée est longue, mais au bout de sept années à partir de la mise en vigueur, il a été prévu le droit pour l'Etat de résilier le contrat à des conditions expressément déterminées, s'il estimait à ce moment l'exploitation trop onéreuse. Alors, six seulement des 18 navires de la société contractuelle seront hors de service et l'expérience aura été assez longue pour permettre une conclusion.

VII. Coût approximatif pour l'Etat des nouveaux contrats maritimes postaux et moyens de le réduire. — La navigation maritime postale coûtait à l'Etat, avant la guerre, 33 millions de francs annuellement sous le régime de la *garantie limitée*. Avec le système de la garantie illimitée que comportent les derniers contrats, il n'est évidemment pas possible de supputer,

avec la même précision, les sommes à inscrire, à ce titre, au budget.

Lors du vote de la loi des finances de 1923, la Chambre des députés a voté pour l'ensemble de nos lignes postales un crédit de 65 millions 398.000 francs (1). En 1922, les crédits accordés à la navigation postale s'étaient élevés à 73 millions 438.000 francs. Ils ont, donc, décréu légèrement, mais il faut s'attendre à les voir maintenus aux environs des mêmes chiffres dans les prochains exercices.

Que cette charge soit lourde pour notre budget en déséquilibre, nul ne peut le discuter, mais comment l'en affranchir ? Notre pays ne peut se passer de communications régulières avec ses colonies et avec l'étranger et il doit à la sauvegarde de son prestige et de ses intérêts, de ne pas dépendre, dans une trop forte mesure, des pavillons étrangers. L'aide financière de l'Etat s'impose donc ici. On aura à discuter un jour si la forme choisie est bien la meilleure, mais il serait prématuré d'ouvrir dès maintenant cette discussion.

On peut toutefois se demander si, sur le montant de cette aide, des économies ne pourraient pas être réalisées. Il est certain, par exemple, que sur nos lignes d'Extrême-Orient, nous pouvons obtenir un rendement supérieur au rendement actuel. Il suffit que nous abandonnions, comme les Anglais nous en ont donné l'exemple, les grandes vitesses et les navires à l'usage exclusif ou quasi-exclusif des passagers. Les paquebots nouveaux à mettre en service peuvent avoir des cales spacieuses pour les marchandises tout en possédant des installations très confortables pour les voyageurs. En multipliant l'emploi de ces navires, dont notre *Porthos* est le type, notre navigation postale s'exposera à de moindres pertes.

Et il faudra se déclarer satisfait, si les lignes exploitées d'après la nouvelle formule ne coûtent pas plus cher au Trésor public que les subventions par lieue marine qu'il aurait fallu allouer pour combler tout l'écart entre les recettes et les dépenses d'exploitation. Pour les lignes d'Extrême-Orient, on a calculé qu'en cas de services exécutés complètement, la subvention nécessaire se fut

(1) Se répartissant comme suit :

Réseau d'Orient et d'Extrême-Orient	40 millions	
Lignes du Brésil et de La Plata	16 millions	
Lignes des Antilles et de l'Amérique centrale.	4	— 398.000 fr.
Ligne Havre-New-York	2	— 500.000 fr.
Services de la Corse	2	— 500.000 fr.

chiffrée par 51 millions (1). Jusqu'ici, la contribution de l'Etat entraînée par le nouveau régime a été un peu moins élevée.

VIII. Situation au point de vue contractuel de la grande ligne postale Havre-New-York. — La convention qui fixe le régime de cette ligne remonte à l'avant-guerre : au 30 juillet 1913. Prévue pour 25 ans, durée habituelle des anciens contrats de cette nature, elle ne viendra à expiration que le 31 décembre 1937. On n'a donc pas eu encore à fixer les bases précises du contrat futur.

Présentement, l'Etat verse à la Compagnie une *subvention annuelle* qui peut varier entre 2 et 7 millions de francs. Son taux est fixé d'après le résultat que fait apparaître un compte d'exploitation où sont inscrites les recettes et les dépenses, non seulement de la ligne postale Havre-New-York, mais encore des lignes commerciales desservies par la Compagnie Transatlantique, entre les ports d'Europe et ceux de la côte-est des Etats-Unis et du Canada.

Le régime d'aide financière ainsi organisé impose à l'Etat un minimum de charges, mais on se rend compte qu'il ne peut pas toujours être exécuté à la lettre. Ainsi pour le second paquebot type *Paris*, qui devait être mis en chantier en 1921, la Compagnie a obtenu, sous menace de résiliation de son contrat, que cette mise en chantier soit différée et présentement, pour la ligne de New-York, un seul paquebot de moyen tonnage est en construction en Angleterre.

Cette politique d'expectative ne peut manifestement pas se prolonger jusqu'à l'expiration du contrat. La ligne de New-York est celle où la concurrence étrangère est la plus intense et quand la Compagnie devra, pour la soutenir, commander des paquebots coûteux, elle ne pourra que demander et obtenir de l'Etat une aide financière plus étendue ou sa garantie pour tels emprunts qu'elle aurait à émettre.

IX. La convention du 11 octobre 1921 avec la Compagnie des Chargeurs Réunis pour le service postal de la côte occidentale d'Afrique. — Après une désorganisation complète pendant la guerre, nos communications avec nos colonies de la côte occidentale d'Afrique ont commencé à reprendre normalement en 1921. Il y eut de nouveau un départ de paquebots tous les 25 jours.

Quand les besoins du trafic l'exigeront, la Compagnie des Char-

(1) Cf. Rapport Charles Leboucq, Chambre, 1921, n° 2462, p. 12.

geurs Réunis est résolue à faire l'effort nécessaire et à doubler, s'il le faut, sa ligne de vapeurs de charge. Par contre, pour permettre le maintien de la ligne postale de paquebots, avec sa fréquence actuelle, une convention nouvelle a dû intervenir. Datée du 11 octobre 1921, elle a été conclue entre les départements ministériels intéressés et la Compagnie, dans le double but de ratifier le report du Havre à Bordeaux de la tête de ligne, et de réajuster la subvention (1).

Le report à Bordeaux de la tête de ligne de nos services de l'ouest-africain, réalisé depuis les hostilités, évite la perte de temps et les frais du parcours Bordeaux-Havre-Bordeaux et permet les départs réguliers tous les 23 jours, difficiles sinon impossibles à assurer au départ du Havre. Le courrier étant remis à Bordeaux et les passagers préférant toujours faire le moins de mer possible, la suppression, dans les textes, de l'escale du Havre, sera tout aussi bien accueillie que celle de Dunkerque opérée en 1908.

Quant à la subvention annuelle, l'art. 71 du cahier des charges du 6 février 1907 la fixait à 230.000 fr. Après l'augmentation énorme des frais d'exploitation, il n'est pas contestable qu'elle devait être révisée, si l'on voulait accorder à la Compagnie une aide proportionnée à ses accroissements de dépenses.

Pour atténuer — mais non les absorber — les pertes supportées par la Compagnie des Chargeurs Réunis dans l'exploitation de la ligne postale de la côte occidentale d'Afrique, il a été convenu :

1° que le logement du contrôleur des services maritimes postaux et le transport du courrier seraient remboursés à la Compagnie sur la base des tarifs commerciaux de passage et de fret réduits de 30 % ;

2° que la Compagnie, en reconnaissance des charges qu'elle assume du fait de la fréquence du service et de l'itinéraire imposé, recevrait une somme calculée sur le prix moyen de 100 tonnes de charbon consommé au cours de chaque voyage, avec un maximum de 15.000 fr.

Ces dispositions, que le Parlement n'a pas encore ratifiées, auront pour effet de porter la subvention de 230.000 à 348.000 fr. environ, plus 60.000 fr. au lieu de 36.000 fr. pour le service annexe de l'Ogooué et du Fernan Vaz. On concédera que le sacrifice, ainsi demandé au Trésor, est modeste et le fait est d'autant plus

(1) Cf. Rapport Ballande précit. sur le projet de loi approuvant la convention. Document parlem., n° 4077, Chambre, 1922, p. 5.

à remarquer que le caractère tout à fait saisonnier du trafic passager sur cette ligne eut permis au concessionnaire de se montrer plus exigeant.

Le seul défaut du contrat est sa courte durée : il cessera le 25 juillet 1923 et la compagnie pourra émettre d'autres prétentions. Il faut désirer qu'un régime définitif intervienne aussi pour cette ligne. Nous assurerons ainsi à nos colonies du Dahomey, du Sénégal et du Congo, les relations régulières avec la métropole auxquelles est lié leur essor. L'Etat aura le devoir de supporter la plus large part des pertes du service, mais après une meilleure utilisation des ressources de ces riches possessions, on peut escompter, de leur part, le versement d'une large contribution aux lignes qui les desservent. De tels versements, l'exemple a été depuis longtemps donné par les colonies anglaises et en particulier par l'Inde (1).

X. Le problème de nos communications avec l'Afrique du Nord et les difficultés de sa solution. — Le problème de la réorganisation de nos services sur l'Afrique du Nord n'est pas posé d'hier. Bien que la convention qui régissait ces services n'ait été dénoncée qu'en mars 1919, par les trois Compagnies concessionnaires, en fait, depuis 1904, la question est à l'étude. Pour la résoudre, des commissions successives parlementaires et extra-parlementaires, ont rédigé rapport sur rapport, dressé projet sur projet, sans qu'un résultat tangible soit sorti de ces travaux.

Il s'ensuit qu'actuellement les trois Compagnies exploitant les lignes nord-africaines sont libres, s'il leur plaît, de ne pas assurer tel départ, de modifier les itinéraires, d'abandonner des lignes. Un régime stable, offrant plus de sécurité serait, de toute évidence, préférable à la situation provisoire actuelle.

Si l'on n'est pas parvenu encore à fixer ce régime, notre organisation politique en est pour une bonne part responsable. Chaque député ne voit que l'intérêt local à défendre et il le défend même quand il est en opposition, comme c'est le cas, avec les intérêts généraux du pays et du budget. Et il n'y a pas que l'Algérie qui souffre de ces conflits, notre métropole n'est pas à l'abri de leurs contre-coups.

Pour retarder la solution du problème des communications maritimes nord-africaines, c'est là une première raison. Il y en a

(1) Les colonies anglaises de l'Inde remboursent au Gouvernement impérial britannique un peu plus de la moitié des subventions postales allouées aux Compagnies exploitantes des services maritimes postaux, intéressant ces colonies. Cf. René VERNAUX, *ouv. cit.*, tome I, p. 32.

d'autres qui se résument dans l'existence, ici, d'un double heurt d'intérêts :

D'une part heurt des intérêts locaux par la rivalité existant entre les différents départements d'Alger, d'Oran et de Constantine pour l'établissement d'un programme général algérien, chaque département voulant se réserver le maximum d'avantages dans l'organisation nouvelle des lignes.

D'autre part, heurt des intérêts de la métropole, qui considère l'Afrique du Nord comme un prolongement de son territoire et veut être reliée à elle par des services exploités avec la régularité et la sécurité que nous imposons à nos autres transports nationaux.

Cet exposé des difficultés qu'on rencontre dans la solution du problème qui nous occupe, permet de comprendre pourquoi tous les projets élaborés jusqu'ici ont échoué. Est-ce à dire qu'il faille désespérer de voir jamais la question tranchée? non certes, mais il faudra d'abord réaliser l'entente entre toutes les parties en présence sur les grandes lignes du nouveau régime à instaurer. Ce régime pourrait être le suivant :

Régime de *liberté*, avec simplement obligation pour les Compagnies exploitantes d'assurer un minimum de services réguliers correspondant aux besoins stricts du trafic. En somme imposition de conditions normales d'exploitation exempte de parcimonie comme de mégalomanie.

Bien entendu devraient disparaître les surcharges qui pèsent encore sur les Compagnies : telle la gratuité du transport des dépêches. En retour *aucune subvention* n'aurait lieu d'être allouée aux Compagnies, puisqu'on les placerait dans des conditions normales de gestion.

Les Compagnies estiment à cet égard, et à juste titre, que telle subvention qu'on leur allouerait ne signifierait rien si, par ailleurs, il était exigé d'elles des services que le trafic ne comporte pas. Il est facile de faire saisir l'importance de l'abandon de tout esprit de mégalomanie dans la question qui nous occupe :

Supposons que, sur telle ligne, les recettes justifient la mise en service de trois paquebots ; si, au lieu de trois, on en affecte quatre au service, pour augmenter par exemple la fréquence des départs, on voit tout de suite que le quatrième paquebot sera sans contrepartie dans les recettes et amoindrira simplement d'un quart celles réalisées par les trois autres.

En ce moment, les services nord-africains sont assurés à l'aide du matériel des Compagnies exploitantes accru par l'adjonction récente de huit paquebots type *Mustapha* et *Duc d'Aumale* prove-

nant de la flotte d'Etat. Le gouverneur actuel de l'Algérie estime ses services tout à fait suffisants, peut-être, il est vrai, avec quelque partialité, car il cherche les économies et voit, sans doute, avec faveur les services tels qu'ils fonctionnent n'imposer aucune charge à l'Algérie.

Les services seraient-ils vraiment comme ils doivent être, qu'il n'en serait pas moins désirable qu'un régime contractuel stable remplace le présent régime provisoire, dont les inconvénients ne peuvent que s'aggraver avec le temps.

Un régime régulier, établi conformément aux grandes lignes que nous avons tracées donnerait, nous en sommes persuadés, *toute satisfaction*. Sans doute il n'y aurait pas de service ultra-rapide toutes les vingt-quatre heures entre Marseille et Alger, mais les intérêts financiers de la métropole et de l'Afrique du Nord seraient sauvegardés et nous aurions assuré à ces pays, qui sont comme une seconde France, les communications avec nous qui leur sont indispensables.

XI. La convention du 13 juin 1922 pour les services de la Corse.

— Les services de la Corse font partie du réseau des communications entre la France continentale et l'Afrique du Nord. Ils étaient donc exposés à souffrir du retard apporté à la réorganisation d'ensemble de ce réseau, s'ils ne faisaient pas l'objet d'une convention particulière. Cette convention a été conclue le 13 juin 1922 entre l'Etat et la Compagnie Fraissinet. Le Parlement n'a pas encore ratifié les clauses financières de l'accord, mais son approbation ne saurait tarder.

Des raisons impérieuses obligeaient ici à ne pas différer. Une convention du 23 juin 1920 avait réorganisé les services de la Corse, mais elle n'avait été conclue que pour deux ans, et comme, dans cet intervalle, la valeur du tonnage de la Compagnie, estimé très haut en 1920, avait énormément diminué, on ne pouvait envisager une prorogation du contrat. Il fallait cependant que la Corse eût des services réguliers et fréquents, pour assurer le ravitaillement de sa population, qui ne peut vivre des faibles ressources agricoles de l'île. Or ces services, toujours déficitaires à cause de la rareté du fret de retour, ne pouvaient tenter aucune entreprise libre. Comment, dans ces conditions, l'assistance de l'Etat aurait-elle pu être éludée ?

La convention nouvelle, semblable sur ce point à la convention provisoire de 1920, se résume pour son régime en un *contrat de régie* : la Compagnie concessionnaire est remboursée de ses

avancées et rémunérée de ses services, mais ses pouvoirs se limitent à ceux d'un simple gérant (1). On a préféré ce système à celui de l'ancienne subvention forfaitaire pour enlever à la Compagnie le droit d'appliquer des tarifs trop élevés, qui eussent paralysé le trafic déjà restreint de l'île.

Mais la grande innovation introduite consiste dans l'institution d'un *Conseil supérieur de l'exploitation*, doté d'une section permanente. Ce Conseil est composé des représentants des groupements puissants ainsi que des simples usagers qu'intéressent la bonne marche des services. Il a pour attributions essentielles de fournir, au ministre chargé de la Marine marchande, son avis sur la fixation des tarifs, la création ou la suppression de lignes, les changements d'horaires et d'itinéraires, les programmes d'acquisition de matériel naval, les installations de gares maritimes et les raccordements des ports desservis aux réseaux ferrés.

Le Conseil supérieur centralise les doléances de toute nature qui lui sont présentées ; il les étudie, les discute et les transmet au ministre avec son avis motivé. Ainsi les suggestions des usagés recevront peut-être, mieux que par le passé, la suite qu'elles comportent. Par là, le nouvel organisme marquerait un incontestable progrès.

Il fallait aussi prévoir le complément de la flotte contractuelle et le remplacement de ses unités à démolir. A cet effet, l'art. 4 du cahier des charges confie à la Compagnie le soin de passer les commandes ; l'Etat n'intervient que pour rémunérer les capitaux avancés par un intérêt annuel de 6 %, déduction faite des amortissements réalisés.

Pour permettre un échelonnement assez long des amortissements, la durée de la convention a été fixée à 20 années. C'était beaucoup ; aussi a-t-il été stipulé, à l'art. 9, la possibilité d'une révision des dispositions financières, et, à défaut d'accord, une résiliation du contrat à deux dates assez rapprochées : en 1927 et 1932. En cas de résiliation comme en fin de contrat, l'Etat reprendra tout le matériel contre paiement de sa valeur non amortie (art. 11).

Comme tous les derniers contrats analogues, la convention, en son art. 4, impose à la Compagnie la tenue d'un *compte d'exploita-*

(1) Pour intéresser la Compagnie au développement du trafic et à l'économie dans les dépenses, une double mais faible *prime* lui est allouée. Cette prime est fixée dans l'art. 6 de la convention à 2 % des recettes brutes encaissées au-dessus de 5 millions et à 1 % de l'excédent des recettes brutes sur certaines dépenses,

tion, dans lequel doit être porté en dépenses, notamment l'intérêt de la valeur des paquebots utilisés. Cette valeur est fixée dans ce même art. 4, pour les 5 paquebots en service.

Une des dispositions de l'art. 13 du cahier des charges est tout spécialement intéressante. Elle impose, dans toute la mesure du possible, l'entente de la Compagnie concessionnaire avec les Compagnies de chemins de fer, en vue de la délivrance de *billets de passage et de lettres de voiture directs* de toute gare ou port français, pour toute destination desservie par les services maritimes ou le réseau ferré de la Corse.

En dépit des difficultés rencontrées, il y a lieu d'escompter une réorganisation plus ou moins prochaine des services de l'Algérie-Tunisie, services de la Corse compris. A ce moment, d'après l'art. 12 de la convention, il y aura substitution pure et simple des dispositions nouvelles à celles de 1922, avec clôture de l'ancien compte d'exploitation dès la date d'entrée en vigueur des textes nouveaux.

XII. La théorie des flottes autonomes coloniales ; son danger et la mesure à observer dans son application. — Nos colonies, dans leur ensemble, se trouvent aujourd'hui desservies de façon satisfaisante par les paquebots de nos lignes postales et d'intérêt général et par les cargos des lignes libres qui doublent les lignes postales. Mais certaines de nos colonies éloignées sont le siège d'un trafic local important exigeant des moyens de transport locaux, cas de l'Indo-Chine surtout. D'autres, étant situées dans des zones où la navigation de concurrence est peu active, on peut craindre que les tarifs de fret pratiqués ne soient trop élevés et comme tels, de nature à nuire au développement de nos possessions.

Ces considérations ont inspiré, à ceux qui songent à l'essor de nos colonies, la pensée de constituer, dans nos possessions, des *flottes autonomes locales*, destinées à satisfaire les besoins locaux de ces colonies en moyens de transport maritimes. Rien ne saurait être plus séduisant que cette conception. Elle renferme, malheureusement, dans son principe même, un *danger* qu'il importe de mettre en lumière.

Ce danger, c'est que la formule des flottes autonomes coloniales n'est autre qu'une formule de la *flotte d'Etat* et une formule aggravée du fait que ce n'est plus l'administration métropolitaine, mais l'administration coloniale qui a la haute main sur ces flottes. Tous les inconvénients de l'étatisme que nous avons signalés à

propos de la flotte d'Etat sont donc à craindre ici. Il est même logique de s'attendre à les trouver accrus.

La théorie serait-elle donc à rejeter d'une manière absolue et complète ? Non, car il faut envisager tous les aspects de la question et non pas seulement son côté théorique. Mais étant donné les tares nombreuses et graves que de telles flottes ne peuvent que présenter, on conçoit que nous désirions qu'on limite l'importance de ces marines au strict minimum indispensable pour procurer à nos possessions tous les moyens de prendre un rapide essor.

Disons maintenant un mot de la réglementation des Marines marchandes coloniales. Elle est contenue dans le *décret du 21 décembre 1911*, applicable à nos colonies et pays de protectorat, autres que l'Algérie, la Tunisie et aussi certainement le Maroc, bien que le décret ne le mentionne pas (1).

Ce décret, très libéral en ses dispositions, se borne, d'une façon générale, à reproduire, *en les adoucissant*, les dispositions de notre propre réglementation touchant notamment la francisation du navire et la composition de l'équipage.

Les navires de nos flottes coloniales, comme tous ceux qui portent notre pavillon, doivent appartenir, pour moitié, à des *propriétaires français* ; toutefois, les gouverneurs des colonies ont pouvoir de comprendre dans cette moitié des sujets français et même des *protégés français*. En ce qui touche la nationalité de l'équipage, il suffit que *la moitié* soit composée de marins français ou protégés français, tandis que, sur tous nos autres navires, la proportion de marins français doit être, on le sait, des trois quarts (2).

Dès la publication du décret de 1911, nos colonies se sont

(1) En ce qui concerne les pays de protectorat ou colonie auxquels le décret de 1911 ne s'applique pas, il y a lieu d'observer qu'une réglementation, émanant de la seule autorité indigène, est intervenue au Maroc et en Tunisie. Au Maroc, un *dahir* du 31 mars 1919 a promulgué, à la fois, le Code de commerce maritime, le Code disciplinaire et pénal de la Marine marchande et le règlement de la pêche maritime. Ces textes laissent libre la composition des équipages. D'autre part un décret beylical en date du 15 décembre 1906 a fixé la police administrative de la navigation en Tunisie. La flotte tunisienne est encore insignifiante, par contre, la flotte marocaine, portant pavillon chérifien, a pris déjà un certain développement.

(2) L'art. 2 de la loi du 21 septembre 1793 (acte de navigation) stipule expressément qu'aucun bâtiment ne sera réputé français et n'aura droit aux privilèges du pavillon « si les officiers et les trois quarts de l'équipage ne sont pas français ». Il suit de là, pour nos marins, un monopole de fait de leur profession dont ils ont souvent abusé et qu'il conviendrait d'abolir, en laissant complète, ou au moins plus grande, la liberté du recrutement de nos équipages.

mises à l'œuvre pour constituer des flottes locales proportionnées à leurs besoins et satisfaire ainsi, à l'aide de leur propre tonnage, une partie des demandes de fret formulées par les négociants indigènes. L'effort le plus marqué a été accompli par l'Indo-Chine où M. Albert Sarraut s'est empressé de faire transformer l'arsenal de réparations de Saïgon en arsenal de constructions.

C'est ainsi qu'au 1^{er} août 1914, le tonnage global de nos flottes autonomes coloniales atteignait déjà 76.300 tonnes bruts et, en y comprenant la flotte algérienne, 120.159 tonnes, se répartissant comme suit :

	Tonneaux
Indo-Chine	38.000
Comptoirs de l'Inde	2.400
Côte orientale d'Afrique	8.700
Côte occidentale d'Afrique	8.700
Antilles, Guyane et Saint-Pierre.	11.000
Iles du Pacifique	7.500
Algérie	44.159 (1).

Ces flottes, on le voit, présentaient déjà quelque importance, en particulier en Indo-Chine et en Algérie. En *Algérie*, l'essor de la flotte locale se heurte à des obstacles. La colonie extrait du minerai de fer qu'elle exporte à l'étranger, puisque nous avons nous-mêmes du minerai en excédent. Elle est, par contre, privée de *houille* et se voit, de ce fait, dans la nécessité de confier une grande partie de son alfa aux bateaux anglais qui la ravitaillent en combustible.

En *Indo-Chine*, les possibilités de développement de la flotte marchande locale sont plus grandes. Le commerce extérieur de la colonie ne cesse de progresser ; le fret de départ, consistant surtout dans le *riz*, est donc abondant à destination de la Chine, du Japon, des Philippines et des Indes néerlandaises, tandis que le fret de retour se trouve facilement à Hong-Kong et à Singapoor, grands entrepôts d'où notre Indo-Chine reçoit ses denrées coloniales.

Dans nos colonies situées moins loin de nous et sur la route suivie par les navires de divers pavillons, cas, par exemple, de nos côtes orientale et occidentale d'Afrique, le besoin d'une flotte locale est moins grande. Cependant, la mise en valeur de ces contrées fertiles, qui n'est encore qu'à ses débuts, peut nécessiter un

(1) Cf. *Revue de la Marine marchande*, juillet 1917, p. 364.

jour des moyens de transport plus nombreux et plus économiques.

Pour former la flotte locale, nos colonies développées de l'Indo-Chine et de l'Algérie possèdent déjà des chantiers de constructions navales en activité. D'autre part, pour procurer à nos possessions moins avancées les bateaux qu'il leur faudrait, certains de nos chantiers pourraient certainement construire le tonnage nécessaire approprié au trafic de chaque colonie.

Reste le *problème financier*. Il pourrait être résolu, surtout quand nos possessions seront davantage en valeur, par la voie d'*emprunts indigènes* amortissables en 25 ans. Au cas où il s'agirait de colonies aux finances encore très limitées, un appel ne serait pas impossible aux capitalistes de la métropole. Nous observons, cependant, que les flottes locales devant presque exclusivement profiter à nos possessions, c'est à celles-ci qu'il convient de demander, dans toute la mesure du possible, l'effort financier nécessaire.

La doctrine des flottes coloniales autonomes étant ainsi exposée dans ses grandes lignes, nous devons insister sur le fait que nous en combattons le principe, étant adversaires de toute solution étatiste du problème des transports maritimes en général. Toutefois, nous désirons que soit poursuivie et réalisée, dans les moindres délais, la mise en valeur si désirable de nos colonies, pourvoyeuses et clientes de notre métropole. Les flottes locales peuvent constituer un moyen d'y parvenir, c'est pourquoi nous admettons qu'on les forme. Nous nous permettons seulement de demander qu'on limite leur importance à leur but, qui est de procurer, à l'ensemble de nos possessions, tous les moyens de réaliser leur rapide ascension à la vie économique.

CONCLUSION

Dans notre introduction, nous avons rappelé quelle importance la Marine marchande a prise pour tous les peuples et spécialement pour la France. Sur ce point, nous ne reviendrons pas, car l'opinion publique, à cet égard, est chez nous suffisamment éclairée et convaincue. Mais le tout n'est pas d'être persuadé du besoin pour le pays d'une forte Marine marchande. Il faut encore et c'est le point délicat, savoir par quels moyens cette marine peut être constituée, maintenue et développée. Nous l'avons exposé dans le corps de nos chapitres, seulement les points essentiels ont-ils toujours été saisis et retenus, mêlés, comme ils l'étaient, à une analyse compliquée ? Ce serait surprenant et, en tous cas, pour ce souvenir, le lecteur devrait faire un effort de recherche et de synthèse que nous voulons lui épargner. En cette conclusion, nous rappellerons donc les moyens principaux qui nous paraissent susceptibles d'aider nos industries du navire à surmonter les crises qui les atteignent et à prendre tout l'essor nécessaire pour remplir, dans un proche avenir, toute leur tâche qui sera de transporter sous notre pavillon la moitié environ de notre trafic de mer.

Pour constituer une flotte marchande, il faut des *navires* et, pour avoir ces navires, l'existence, dans le pays, d'une industrie prospère des constructions navales est une condition indispensable. L'achat de navires à l'étranger, le transfert de pavillon, est un moyen accessoire d'accroître une marine en temps de paix. mais qu'une guerre éclate et il cesse aussitôt d'être autorisé ; de plus, il dépend du bon vouloir de l'étranger sur lequel il vaut mieux n'avoir jamais à compter. Tous les pays devenus puissants sur mer l'ont compris ainsi, puisqu'il n'en existe aucun qui ne possède des chantiers navals capables de construire tout le tonnage nécessaire à leurs armateurs. Il nous faut donc, à nous aussi, une industrie des constructions navales. Nous la possédons dès maintenant, il nous suffit de la conserver en assurant sa

prospérité et ses destinées. Comment ? c'est la première question capitale dont l'avenir de notre Marine marchande appelle la solution.

Le navire, par le fait seul qu'il travaille toujours hors des frontières, est exclusivement un *produit d'exportation*. Il suit de là que, pour être susceptible d'être exploité par l'armateur et de disputer le fret aux navires étrangers concurrents, il doit, avant tout, ne pas coûter un prix plus élevé que le navire étranger de mêmes caractéristiques. Or, en France, l'industrie des constructions navales a toujours été dans l'impossibilité d'abaisser l'ensemble de ses prix au niveau des prix anglais par exemple. Cette industrie trouve aujourd'hui dans notre pays des matières métalliques à volonté, c'est là un progrès par rapport au passé, mais, malgré la taxation du prix du coke métallurgique et un certain abaissement des tarifs de transport du métal des usines aux chantiers, le métal coûte encore trop cher à nos constructeurs. Pourquoi ? simplement parce que notre protection douanière permet à nos métallurgistes de vendre les tôles et profilés à nos chantiers, au prix étranger majoré de nos droits de douane et abaissé tout juste dans la limite nécessaire pour empêcher nos constructeurs de passer leurs commandes à d'autres qu'à nos métallurgistes.

Il vient tout de suite à l'esprit, devant cette constatation, l'idée d'abaisser en France le coût de la construction navale en supprimant sa principale cause, c'est-à-dire les droits protecteurs appliqués aux matériaux de construction navale. Le procédé à employer à cet effet, a déjà été mis en vigueur chez nous en 1866 : c'est l'admission temporaire, en franchise des droits de douane, des matières métalliques utilisées dans la construction des navires, des machines et des chaudières et aussi de leurs accessoires.

Cette admission en franchise, maintenant que nous possédons une industrie métallurgique très puissante, n'aurait pas l'inconvénient d'inciter nos constructeurs à s'adresser aux métallurgistes étrangers et, en provoquant un abaissement immédiat de 11 à 12 % du prix du métal nécessaire à nos chantiers, elle permettrait à nos constructeurs de rapprocher leurs prix des prix anglais. Un abaissement, plus considérable que celui actuellement consenti pour le transport du métal par voie ferrée des usines aux chantiers, compléterait les mesures à prendre pour diminuer le coût de la construction navale française.

A côté de ces mesures d'ordre général et parallèlement à leur application, supposée réalisée, nos constructeurs auront, eux-

mêmes, à s'efforcer de diminuer leurs prix de revient par tous les moyens en leur pouvoir. Au nombre de ces moyens, nous avons mentionné la spécialisation plus accentuée de nos chantiers, qui auront avantage à ne construire, chacun, qu'un ou deux types de navire déterminés, la standardisation ou l'uniformisation de la construction sur la base de certains types rigoureusement choisis, la renonciation, sur la demande des constructeurs, à ces spécifications trop minutieuses que demandent nos armateurs pour rapprocher notamment leurs bâtiments nouveaux de leurs autres unités en service.

Déjà, pour la construction des navires compliqués, tels que les paquebots et les bâtiments de guerre, le coût de la construction navale chez nous est plutôt un peu inférieur au prix moyen actuel de cette même construction à l'étranger. Pour les bâtiments de commerce simples, les Anglais, grâce à une construction faite sur une vaste échelle, sont parvenus à établir un véritable prix record. Nous aurons quelque peine à concurrencer l'industrie navale britannique dans ce domaine, mais nous devons vouloir y parvenir et nous y parviendrons, car la tâche n'est pas au-dessus de nos moyens et pourrait être presque réalisée par la seule adoption des mesures que nous venons de rappeler.

Dans l'année qui a suivi l'armistice de 1918, nous avons élevé de 14 à 22 le nombre de nos grands et moyens chantiers de constructions navales et nous avons modernisé leur outillage. A la suite du ralentissement d'activité de nos arsenaux et établissements de la marine, qui a précédé leur cession partielle, nos chantiers ont pu se procurer un excellent complément de personnel spécialisé et de main-d'œuvre. S'il le fallait, notre Ecole du Génie maritime, à l'accès libre, pourrait aisément former un complément d'ingénieurs. D'autre part, un accroissement du personnel subalterne serait aussi facile à réaliser par les écoles actuelles de maistrance et les écoles d'apprentissage que possèdent nos chantiers et dont ils pourraient, au besoin, augmenter l'importance ou le nombre. Les facilités que nous avons de permettre à notre industrie des constructions navales, d'accroître, quand il le faudra, ses moyens peuvent nous inspirer la conviction très fondée que cette industrie pourra, dans l'avenir, non seulement exécuter toutes les commandes de notre armement, mais même recevoir d'importantes commandes de la clientèle étrangère que, seuls certains de nos prix trop élevés ont écartée jusqu'ici.

Le problème du régime de la construction navale en France aura reçu sa solution la plus rationnelle pour les périodes d'acti-

vité normale de l'armement maritime dans tous les pays. Dans les périodes de crise de la navigation, pendant lesquelles les commandes dans les chantiers sont insuffisantes, comme c'est le cas depuis 1920, il convient de parer, avant tout, au danger de fermeture des grands chantiers. Pour y parvenir, deux moyens surtout sont à retenir. D'abord, l'Etat doit continuer à confier aux chantiers privés l'exécution d'une partie des constructions pour la marine de guerre, prévues dans les programmes navals. Ces constructions particulièrement délicates, confiées pour moitié en général, à l'industrie libre, présentent le double avantage d'éviter l'extension du chômage dans nos chantiers et de maintenir le fini, l'élégance et la solidité, qui ont toujours été les qualités dominantes de la construction navale française.

Quant au second moyen d'aider nos chantiers dans les temps de faible activité, ce sera la création, sous la forme de société anonyme, d'une *Caisse nationale de Crédit Maritime*, avec la participation de tous ceux dont dépend la Marine marchande : constructeurs, métallurgistes, banquiers, armateurs. La caisse émettra des obligations dont l'Etat garantira le paiement de l'intérêt et l'amortissement du capital, comme il le fait pour le Crédit National. Les capitalistes, sachant qu'ils feront là un placement sûr, n'hésiteront pas à fournir à nos industries du navire, les ressources financières qu'il leur faut pour faire face à leurs charges sans rien perdre des moyens qui leur seront si utiles pour reprendre, le moment venu, leur pleine activité.

Le sort de nos chantiers de constructions navales assuré en tout temps, nos armateurs seront certains de pouvoir se procurer en France, quoiqu'il arrive, le tonnage dont ils auront l'utilisation. Nous aurons résolu, par là, la première face du problème actuel de la Marine marchande. La seconde, qui vise l'industrie de l'armement, ne se présente pas de la même façon. Ici, une grande division s'impose, car il faut nettement séparer le régime de la navigation soumise à des charges et subventionnée en conséquence, qui est celle des paquebots des lignes d'intérêt général, et, d'autre part, le régime de la navigation entièrement libre et non protégée de tous nos autres navires de commerce.

Pour l'exploitation de ces derniers navires, c'est-à-dire pour la navigation commerciale dans son ensemble, le régime général de beaucoup le meilleur théoriquement est celui de la *liberté complète* d'exercice. Mais, pour qu'un tel régime soit susceptible de donner de favorables résultats dans l'application, encore suppose-t-il une industrie de l'armement ayant déjà pris un certain

essor. C'est pourquoi ce régime, appliqué chez nous trop tôt en 1866, eut alors de si fâcheux effets. La situation de notre armement maritime est aujourd'hui bien plus forte et le régime de libre navigation ne saurait lui nuire, si nous le complétons par la suppression de toute surcharge nationale et si, d'un autre côté, l'Etat, ainsi que le commerce et l'industrie, réservent à notre marine, sous la forme du fret national, l'aliment sur lequel elle doit pouvoir compter.

A la fin de la dernière guerre et dans la période qui l'a immédiatement suivie, nous avons expérimenté, sur une vaste échelle, le régime inverse de l'armement d'Etat. Les circonstances du moment et la nécessité d'assurer toujours la priorité aux transports intéressant la défense ou la vie du pays, justifiaient le premier régime restrictif de liberté que nous avons appliqué, celui des *licences* de navigation. Ce régime, qui laissait au Gouvernement le soin de déterminer les taux de fret, les voyages à effectuer et les catégories de marchandises à charger, convenait parfaitement aux temps troublés qu'on vivait et il aurait donné les résultats qu'on cherchait, s'il avait été complété par un contrôle efficace. M. Bouisson, arrivé au Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande à la fin de janvier 1918, préféra faire prononcer, par décret, la réquisition générale de notre flotte marchande. C'était le commencement en France de l'étatisme maritime, tandis que son aboutissement devait être la constitution d'une importante flotte d'Etat.

Nous en connaissons les résultats. Pendant la réquisition générale (février 1918 à septembre 1919), certains résultats heureux furent obtenus. Au cours de cette période, véritable âge d'or des transports maritimes, quelques-uns de nos frets coloniaux purent être abaissés et les relations avec l'Afrique du Nord et la Corse reçurent quelques améliorations. Les bienfaits de l'étatisme n'allèrent pas au-delà et, bientôt, quand les navires, que l'Etat avait fait construire, furent livrés à un moment où les besoins en tonnage avaient considérablement diminué, la flotte d'Etat, pour être utilisée dut faire concurrence à certaines de nos lignes libres. Il y eut là un effet produit assez regrettable. Mais ce qu'on a reproché surtout et avec raison à la flotte d'Etat, c'est l'exploitation défectueuse du tonnage et les lourdes pertes qui en sont résultées. On s'est alors rendu compte combien les règles de la comptabilité publique et la mentalité administrative étaient en opposition avec les qualités d'initiative et de souplesse qui sont indispensables dans la gestion d'une flotte commerciale. Après une

démonstration aussi éclatante de ses défauts, la flotte d'Etat a été liquidée en grande partie à la fin de 1921 et nous n'aurons, jamais sans doute, l'envie de la reconstituer.

L'étatisme maritime abandonné après un échec retentissant, on devait, forcément, revenir à la doctrine de l'armement libre. Aucune doctrine, théoriquement, ne saurait être plus simple, puisqu'un seul mot la résume : liberté. Dans la réalité, la simplicité théorique se complique du fait que l'armement maritime est, par dessus tout, une *industrie internationale* et ne peut prospérer, dans chaque pays, qu'à la condition d'y recevoir un traitement comparable à celui qui est fait aux industries similaires de l'étranger. Or, on ne saurait trop souligner combien le protectionnisme maritime est, aujourd'hui, en faveur partout. La protection des marines marchandes en est arrivée à ne trouver sa limitation que dans le besoin pour les navires de disposer, non seulement d'un abondant fret de départ, mais aussi d'un égal fret de retour, à prendre dans les différents ports d'escale.

Loin de suivre nous-mêmes cette politique maritime de défense étroite des intérêts du pavillon, nous avons laissé notre réglementation nationale imposer à notre Marine marchande des surcharges exceptionnelles. L'essai isolé et téméraire de l'application de la loi de huit heures à tout notre personnel maritime a pris fin, mais du fait de la loi du 17 avril 1907, le nombre des matelots à bord de nos navires est encore plus élevé qu'à bord des navires étrangers. Autre surcharge, l'acte de navigation de 1793 oblige à composer nos équipages aux trois quarts de marins français, tandis que les armateurs des autres pays jouissent, en général, d'une liberté complète sur ce point. On peut signaler encore les règles touchant la sécurité de la navigation et l'hygiène à bord, qui sont plus strictement appliquées en France qu'à l'étranger. On sait aussi, que nos droits de port, les droits de quai surtout, ont une assiette mal établie et conduisent à imposer aux navires étrangers, qui viennent prendre chez nous des compléments de cargaisons, une charge inférieure à celle que nos navires doivent supporter. Pour remédier à cet inconvénient maintes fois signalé, les droits de quai actuels auraient lieu d'être remplacés par deux taxes distinctes calculées, l'une d'après la jauge nette du navire, l'autre suivant l'importance des opérations effectuées dans chaque port.

Cette brève énumération des surcharges les plus évidentes qui pèsent sur notre armement permet de saisir que nous n'arriverons, qu'avec beaucoup de difficultés, et jamais intégralement à

égaliser la condition de notre Marine marchande avec celle des Marines marchandes concurrentes. Le traitement plus dur subi par notre Marine de commerce peut être, toutefois, contrebalancé, dans une certaine mesure, par le règlement satisfaisant de plusieurs points qui intéressent l'armement, par quelques facilités bancaires et surtout par un aliment plus régulier sous la forme du fret national. L'intérêt général, intimement lié à l'intérêt de la Marine marchande, commande ici d'apporter une solution satisfaisante aux questions qui se posent.

En ce qui touche les mesures prises pendant la guerre, l'introduction dans les écritures des Compagnies de navigation, d'un *compte spécial d'attente*, a permis d'affecter tous les bénéfices imposables réalisés par l'armement, à l'acquisition d'un tonnage destiné à remplacer le tonnage détruit ou perdu. Le résultat obtenu par cette ingénieuse combinaison fut heureux, mais le délai de remploi avait été fixé dans de trop étroites limites. Plusieurs fois prorogé, il y aurait lieu de le prolonger encore jusqu'à l'échéance des six mois à courir à dater de la décision de la Commission supérieure des bénéfices de guerre. Cette Commission peut, en effet, évaluer le bénéfice imposable de tel armateur au dessous de l'estimation de la Commission du 1^{er} degré et l'armateur risquerait de ne pas retrouver la différence si, par hasard, il devait remettre sur le marché l'excédent de tonnage qu'il aurait acquis.

Nous rappelons aussi qu'un article 12 de la loi du 10 avril 1915 sur l'assurance d'Etat, est demeuré jusqu'ici lettre morte et intéresse notre armement. Il s'agit de cette disposition qui prévoit le reversement, pour partie à l'armement, du reliquat actif des opérations d'assurances. L'Etat, certes, ne renie pas sa dette, mais la raison qu'il allègue de ne point l'acquitter (non liquidation des comptes) est de nature à inspirer des craintes quant à la réalisation du paiement.

Un troisième point, qui remonte également à la période de guerre, n'a pas encore été définitivement tranché. Nous voulons parler du *règlement des indemnités de réquisition de navires*. L'armement a toujours soutenu qu'il fallait, pour apprécier la valeur du navire détruit, se placer au jour de la *perte* et non au jour de la réquisition, comme dans le cas général. Voici pourquoi : la réquisition, des navires jusqu'au jour de leur perte, peut être considérée comme une simple réquisition de leur jouissance. Au surplus, étant donné la hausse énorme du prix du tonnage durant la guerre, se placer au jour de la réquisition avantagerait l'arma-

teur réquisitionné le dernier par rapport à tous les autres. Le ministère de la Marine n'a pas admis cette argumentation et la jurisprudence non plus au début. Elle a, ensuite, évolué et deux décisions récentes, de la Cour d'Aix et du Tribunal de Bordeaux, ont adopté complètement la thèse de l'armement, qu'il serait désirable de voir consacrer dans un arrêt de principe de la Cour de Cassation, quand cette Haute juridiction statuera sur le pourvoi dont elle est saisie.

Il convient de se rappeler aussi que notre petit armement verrait avec faveur la reprise du système des *avances* de l'Etat sans intérêts ou avec intérêts limités, tel que le comportait la loi du 13 avril 1917. Cette loi prévoyait des avances jusqu'à concurrence de 160 millions de francs. La moitié seulement de cette somme a été répartie et, si les ressources du Trésor le permettaient, la distribution du complément serait aujourd'hui très opportune. De même, toujours pour notre petit armement, il serait utile d'améliorer le *crédit hypothécaire maritime* par l'institution d'un *fonds spécial de garantie*, couvrant les risques inhérents aux prêts hypothécaires sur navires. Notons encore combien les subventions envisagées pour notre nouvelle flotte pétrolière sont de nature à favoriser une catégorie de navires d'un très grand intérêt pour la sécurité de notre ravitaillement en huiles lourdes. De son côté, notre armement maritime en général est appelé à disposer de moyens puissants de crédits quand sera créée la grande *Caisse nationale de Crédit Maritime* dont nous avons déjà souligné l'intérêt pour notre industrie des constructions navales.

Par ces moyens, appropriés aux besoins actuels de nos industries de navires et ne dépassant pas les possibilités actuelles du Trésor, l'Etat, s'il les met rapidement en œuvre, aura fait pour notre Marine marchande ce qui était en son pouvoir. L'aide complémentaire, dont notre armement maritime a besoin, doit lui venir, sous forme de fret, de notre commerce et de notre industrie, de notre essor économique en général et, en particulier, du développement de notre trafic de mer. Nos commerçants et nos industriels, qui ont des marchandises à expédier à l'étranger ou des produits à recevoir du dehors, n'ont pas toujours bien aperçu l'intérêt qu'ils avaient à donner toujours la préférence, à tarif égal, au pavillon national. On sait quelles furent les conséquences de notre méconnaissance de l'importance du choix du pavillon : à l'exportation une importante clientèle étrangère a passé à des rivaux et nos produits de marque ont été l'objet de falsifications sans nombre ; à l'importation des éléments de trafic

pour nos marchés, même quand ils venaient de nos colonies, ont été détournés de nous et sont allés enrichir des marchés concurrents des nôtres.

Il serait désirable qu'à l'avenir, nos commerçants et nos industriels se montrent moins indifférents au choix du pavillon. N'a-t-on pas toujours remarqué, en effet, l'influence du pavillon sur la marchandise ? Si le pavillon transporte une marchandise nationale, il la couvre, il la protège ; si, au contraire, cette marchandise est d'une nationalité étrangère, le transporteur a intérêt à la dénigrer auprès des destinataires pour tâcher d'y substituer une marchandise nationale et avoir ainsi un fret plus sûr. On objectera que l'intérêt immédiat du commerçant ou de l'industriel est de rechercher le fret le plus bas. Sans doute, mais cet intérêt ne doit pas faire oublier l'important intérêt éloigné qui s'attache au choix du pavillon et qu'affirme le fait reconnu qu'une marine marchande prospère représente une grande force économique au service d'abord du commerce extérieur du pays.

Sur ce point, notre Gouvernement a donné un utile exemple, dans la loi du 9 août 1921 article 5, qui réserve un *droit de préférence* à notre pavillon pour le transport des cargaisons de l'Etat, des services et des établissements publics ou d'utilité publique. Il fallait prévoir des difficultés dans l'application de ce droit par des administrations souvent peu averties de nos disponibilités en moyens de transport. Pour aider ces administrations, dans le cas où elles n'auraient pu trouver elles-mêmes un transporteur français, un *Office de renseignements* a été créé au Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande. Une telle création paraît devoir donner d'heureux résultats. Si la réalité confirme les prévisions, on pourrait, alors, élargir les attributions et les moyens de l'Office et le faire devenir un organe capable de renseigner tous les chargeurs désireux de s'adresser au pavillon français. Le jour où le fret national, tant à l'importation qu'à l'exportation, ira pour une grande part au pavillon national, on peut affirmer que le plus puissant facteur de sa prospérité aura été procuré à notre navigation commerciale libre.

Est-ce à dire que notre Marine marchande n'aura plus jamais besoin d'aide directe sous une forme à déterminer ? Ce serait peut-être s'avancer beaucoup. Notre Marine de commerce doit lutter contre des marines réorganisées, dotées d'appuis très puissants et allant jusqu'à se contenter de frets qui paient à peine les dépenses de mise à bord et de débarquement. Les Anglais, eux-mêmes, se demandent s'ils ne vont pas être contraints d'octroyer à

leur marine un régime de faveur, pour contrebalancer l'influence des exportateurs allemands, clients de la flotte allemande. Il se peut donc que nous soyons amenés, nous aussi, à concéder de nouveaux subsides à notre marine, mais notre expérience en la matière nous servira. Nous accorderons des allocations discrètes, modestes, et nous imposerons, en retour, à nos armateurs, un minimum de contraintes, pour qu'à la faveur de leur liberté ils puissent maintenir et s'efforcer d'améliorer leur position sur le champ des mers ouvert à toutes les compétitions. Voilà pour la navigation libre.

Quant à l'autre navigation, la *navigation subventionnée*, ses conditions sont toutes différentes. Le paquebot rapide et luxueux des lignes postales, astreint à des obligations nombreuses, telles que la vitesse, la régularité, la fréquence des départs, la fixité des itinéraires, n'est pas susceptible d'une exploitation rémunératrice. L'Etat se trouve donc contraint de supporter le déficit de cette navigation spéciale, sans quoi aucune entreprise libre ne voudrait s'en charger. Avant la guerre de 1914, l'aide de l'Etat aux lignes maritimes d'intérêt général, consistait dans l'allocation d'une *subvention* annuelle, calculée par lieues marines parcourues, de façon à combler l'écart escompté entre le montant des recettes et celui des dépenses, *mais sans pouvoir dépasser un minimum déterminé*. L'Etat savait ainsi quels sacrifices il consentait, en revanche, comme il était pratiquement impossible d'apprécier, même d'une manière approchée, l'insuffisance éventuelle des recettes, on saisit qu'un tel régime ne pouvait atteindre que très imparfaitement son but.

Aussi l'avons-nous abandonné, depuis la guerre, pour trois de nos réseaux subventionnés. Dans les contrats conclus pour ces réseaux, nous n'avons pas, à proprement parler, innové, mais simplement appliqué la formule de la *régie intéressée* aujourd'hui en faveur pour la concession des services d'intérêt public. Par ailleurs, l'application de cette formule dans le domaine de la navigation est encore trop récente pour qu'on puisse dire si elle permettra une exploitation satisfaisante des lignes, sans entraîner pour l'Etat une charge exagérée.

Rappelons que, d'après cette formule, l'Etat, en cas de réalisation de bénéfices, en prélève une forte part; en revanche, s'il y a des pertes, et tel est présentement le cas, le Trésor doit les supporter sans limitation.

Cette contribution illimitée de l'Etat aux pertes est le point capital de nos derniers contrats maritimes. Malgré la charge incertaine et présentement lourde qu'elle entraîne pour nos finances, on a été

un peu contraint de l'accepter. Il fallait, en effet, assurer, à tout prix, le maintien de nos lignes de paquebots rapides, sous peine de compromettre nos relations avec le monde et avec notre domaine colonial. Si nous avions laissé une part des pertes aux Compagnies pour les inciter, par exemple, à une meilleure gestion, ces Compagnies auraient risqué d'assumer une charge trop lourde, qui les eût acculées à l'alternative de leur ruine ou de la résiliation de leur contrat. On est, du reste, parvenu à encourager les Compagnies à l'amélioration de l'exploitation, non pas tant en leur allouant une prime de gestion qui ne jouera qu'en cas de réalisation de bénéfices, mais bien en prévoyant des modifications aux conventions quand une expérience assez longue, poursuivie pendant 7 ou 10 ans, aura permis de juger quels défauts présente le régime appliqué et quelles améliorations peuvent y être apportées.

Rappelons encore que nos récents contrats maritimes ne comportent plus, pour le transport du personnel et du matériel de l'Etat, ces réductions exagérées qu'on déplorait jadis à si juste titre. Améliorés à cet égard par rapport aux anciens, les cahiers des charges des nouvelles conventions sont encore beaucoup trop lourds, surchargés de minutieuses prescriptions qui ne présentent aucun intérêt et sont absentes des contrats similaires étrangers. De plus, nos cahiers, calqués les uns sur les autres, ne tiennent pas assez compte des besoins particuliers à certaines lignes. Ainsi tous nos paquebots, même ceux qui vont dans les directions les plus fréquentées, doivent attendre pendant 12 heures l'arrivée des dépêches de Paris, alors qu'en fait, le plus souvent, ces dépêches sont chargées à bord de courriers étrangers. Une refonte de nos cahiers des charges serait donc nécessaire et nous ajoutons opportune, pour en faire disparaître toutes les clauses qu'aucun intérêt public ne motive, et qui ne peuvent que gêner inutilement l'exploitation.

Dans le domaine de la navigation subventionnée, un seul de nos réseaux n'est pas encore réorganisé : le réseau nord-africain. Les projets élaborés, dont certains étaient acceptables ont échoué et il s'ensuit que nos communications avec l'Afrique du Nord sont laissées au gré des Compagnies, qui pourraient, s'il leur en prenait fantaisie, cesser l'exploitation des lignes. On se rend compte à quel point il serait souhaitable que cesse une pareille instabilité.

La solution du problème qui se pose ici n'est pas impossible à trouver. Il faut, toutefois, reconnaître qu'elle est rendue difficile par l'existence d'un double heurt d'intérêts entre, d'une part, les représentants des intérêts locaux algériens, qui désirent tous reti-

rer le maximum d'avantages de l'organisation nouvelle et, d'autre part, les défenseurs des intérêts de la métropole, qui veulent surtout que nous ayons quelques services rapides et réguliers, pour nous relier à une colonie considérée, à juste titre, comme une partie prolongée du territoire national.

Pour aboutir, nous avons indiqué qu'il serait désirable de voir l'accord se réaliser sur un régime de *liberté sans subvention*. Les Compagnies, qui exploitent actuellement les lignes nord-africaines, seraient tenues de remplir un programme défini de services réguliers correspondant aux *besoins réels du trafic*. Aucune subvention n'étant allouée aux Compagnies, on abolirait bien entendu les charges particulières, telles les réductions de tarif et le transport gratuit des dépêches, qui leur ont été jusqu'ici imposées. Ainsi l'Afrique du Nord aurait les services maritimes qu'il lui faut et aux moindres frais pour elle comme pour la métropole et le dernier problème posé par la navigation postale recevrait sa solution.

Les paquebots de nos lignes régulières et les cargos des lignes libres qui les doublent assurent à notre métropole des communications suffisantes avec ses possessions d'outre-mer. Mais nous avons des colonies éloignées, qui ont à commercer avec des pays étrangers voisins. Il se peut aussi que, dans certaines de nos possessions, une insuffisance de la navigation de concurrence entraîne la pratique de *frets trop élevés* pour permettre un rapide essor de nos possessions.

La théorie des *flottes autonomes coloniales* est sortie de cette double considération. Nous avons montré le danger de cette conception par l'étatisme, et un *étatisme aggravé*, qu'on y remarque. Les gestions administratives dans le domaine économique ne peuvent être favorables et c'est la raison qui nous fait souhaiter que, dans la réalisation des flottes autonomes coloniales, on se garde de voir trop grand et de dépasser la mesure dans laquelle des nécessités locales peuvent exiger la formation de flottes indigènes appropriées au trafic local et capables de pratiquer des frets aussi bas qu'il les faut pour permettre l'exportation de nos produits coloniaux.

Le décret du 21 décembre 1911, très libéral dans ses dispositions, a formulé les règles applicables aux Marines marchandes de nos colonies, Algérie et pays de protectorat exceptés. Ces Marines ont pris surtout quelque essor en Indo-Chine et en Algérie, où existent déjà quelques chantiers de constructions navales en activité. D'un autre côté, certains de nos chantiers métropoli-

tains pourraient aisément exécuter telles commandes de navires spéciaux nécessaires à nos colonies moins développées. Resterait la question financière. Il semble que la voie des *emprunts indigènes* la résoudrait avec au besoin quelques appels aux capitalistes de la métropole et qu'on obtiendrait les sommes nécessaires. Ces sommes auraient lieu d'ailleurs d'être d'autant moins fortes qu'on prendrait davantage soin de ne pas exagérer l'importance des flottes à former.

Ainsi se trouvent résumés, autant qu'ils peuvent l'être en des formules, les moyens qui paraissent les plus susceptibles de déterminer un essor durable et un état de prospérité de la Marine marchande en France. Si des mesures de même ordre adoptées dans le passé, n'ont pas toujours donné les résultats escomptés, il faut, plutôt que les doctrines en elles-mêmes, incriminer leur inopportunité ou les défauts de leur application. Au surplus, qu'on ne se méprenne pas sur la source vraie de la puissance ou de la déchéance des Marines marchandes. La destinée de ces Marines réclame, plus encore que l'appui des Pouvoirs publics, la volonté des pays. L'Allemagne vient d'en fournir une nouvelle preuve en reconstituant, en deux années, la moitié de sa flotte d'avant-guerre. Dans notre pays, où l'individualisme domine, une pareille coordination des efforts n'est pas aussi facile. Elle n'est pas impossible, à la condition d'instruire l'opinion, de lui montrer la voie. Nous l'avons, pour notre part, tenté dans ce travail ; à la France agissante de montrer qu'elle nous a compris.

Paris, le 23 avril 1923,

Vu : le Président de la thèse,

J. PERCEROU.

Vu : Le Doyen,

H. BERTHELEM Y.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPEL.

BIBLIOGRAPHIE

I. — STATISTIQUES

- Tableau Général du Commerce et de la Navigation de la France.*
Publication annuelle de la Direction Générale des Douanes.
- Documents Statistiques sur le Commerce de la France, réunis mensuellement par l'Administration des Douanes (Années 1917 à 1922).*
- Statistique des Primes et Subventions à la Marine marchande*
publiée par le Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande.
- Répertoire Général de la Marine marchande dans tous les Pays.*
Publication annuelle du Bureau Véritas.
- Lloyd's Register of Shipping, London.*
- Annuaire de la Marine marchande, publié par le Comité Central des Armateurs de France (Années 1916 à 1922).*

II. — DOCUMENTS OFFICIELS

LOIS, DÉCRETS, ARRÊTÉS, RÈGLEMENTS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
ET RAPPORTS PARLEMENTAIRES
Y AFFÉRENTS, PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE.

- Loi du 21 septembre 1793 (Acte de Navigation).
- Lois des 17 décembre 1814 et 18 avril 1816 portant création et relèvement des surtaxes de pavillon ;
- Loi du 19 mai 1866 instaurant le régime de libre navigation ;
- Lois des 30 janvier 1872 et 28 juillet 1873, rétablissant, puis abrogeant à nouveau les surtaxes ;
- Loi du 3 juillet 1877 et décret du 2 août même année, réglementant les réquisitions militaires ;
- Loi du 29 janvier 1881, inaugurant la protection directe par les primes ;
- Loi du 30 janvier 1893 révisant le régime des primes ;
- Convention du 16 décembre 1896 avec la Compagnie Générale Transatlantique, la Compagnie de Navigation Mixte et la Compagnie Générale de Transports Maritimes à vapeur, pour l'exploitation des services maritimes reliant la France à l'Afrique du Nord et Loi du 11 juillet 1898 approuvant ce contrat.

- Loi du 7 avril 1902, portant renouvellement, avec changements, du du régime protecteur de la loi de 1893 et décret du 9 septembre 1902 pour l'application.
- Rapport Thierry, sur le projet, Chambre 1900, n° 1893 ;
- Rapport Raynal, sur le projet voté par la Chambre, Sénat 1902, n° 41.
- Loi du 19 avril 1906 protégeant, pour la première fois de façon distincte, les deux industries de la construction et de l'armement, et décret du 31 août 1906 pour l'application.
- Rapport A. Millerand à la Commission extraparlamentaire de la Marine marchande, Chambre 1904 ;
- Rapport Pierre Baudin, sur le projet de loi, chambre 1905, n° 2557 et rapports complémentaires, Chambre 1906, n° 2956 et 2970.
- Convention du 26 octobre 1908 avec la Compagnie Générale Transatlantique pour l'exploitation des services maritimes postaux entre la France, les Antilles, le Mexique et l'Amérique Centrale et loi du 27 décembre 1911 l'approuvant.
- Décret du 21 décembre 1911 réglementant les flottes marchandes locales des Colonies françaises et pays de protectorat autres que l'Algérie-Tunisie.
- Décret de mobilisation générale du 2 août 1914 et loi du 5 août proclamant l'état de guerre.
- Décret du 13 août 1914 et loi du 10 avril 1915, instituant et réglementant l'assurance facultative d'Etat contre les risques de guerre, pour les corps de navires et les cargaisons.
- Décret du 4 avril 1916, imposant à tout navire de plus de 500 tonneaux bruts, l'obligation d'être muni d'une autorisation du ministre de la Marine, pour tous les voyages avec l'étranger.
- Décret du 17 juillet 1917, obligeant les navires français de plus de 400 tonneaux à se munir d'une *licence* de navigation pour chaque voyage et décret du 29 septembre 1917 étendant cette obligation aux navires alliés et neutres faisant du trafic avec la France.
- Décret du 22 décembre 1917, plaçant expressément sous les ordres de l'Etat tous les navires de notre flotte marchande, et arrêté du 7 janvier 1918 instituant un Comité exécutif du fret, pour exercer le contrôle prévu des itinéraires, des chargements et des taux de fret.
- Loi du 10 février 1908, autorisant le Réquisition générale de la flotte marchande par décret et décret du 15 février 1918 portant réquisition générale de tous les bâtiment de mer français ;
- Rapport F. Bouisson sur la Réquisition des paquebots de commerce, Chambre 1915, n° 804.
- Rapport Bergeon, sur le projet de loi relatif à la réquisition générale de la flotte marchande, Chambre 1918, n° 5065.
- Loi du 25 mars 1918, créant, au Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande, un *compte spécial* à deux sections (Section A, Transports Maritimes et Section B, Achats et constructions de navires), et loi du 30 juin 1919 créant une troisième Section au compte. la

Section C, pour les opérations de gérance des navires ex-ennemis confiés à la France.

Dahir du 31 mars 1919, promulguant le Code de commerce maritime le Code disciplinaire et pénal de la Marine marchande et le règlement de la pêche maritime au Maroc.

Loi du 8 octobre 1919, supprimant l'assurance obligatoire d'Etat contre les risques de guerre.

Rapport Louis Marin, Chambre 1920, n° 634, sur une proposition de résolution tendant à charger la Commission de la Marine militaire d'établir et de faire connaître le bilan comparé des pertes faites sur mer par les nations belligérantes.

Convention du 24 juin 1920, avec la Compagnie Sud-Atlantique, pour l'exploitation du service maritime postal et d'intérêt général entre la France, le Brésil et la Plata, et loi du 13 août 1920 approuvant ce contrat.

Décret du 6 janvier 1921 rapportant les décrets du 17 juillet et 29 septembre 1917, qui imposaient aux navires de commerce l'obligation d'être munis d'une *licence* de navigation.

Convention du 29 décembre 1920, avec la Compagnie des Messageries Maritimes, pour l'exploitation des services maritimes postaux et d'intérêt général sur l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle Calédonie, la Côte orientale d'Afrique et la Méditerranée orientale, et loi du 28 juillet 1921 approuvant la Convention.

Rapport Valude, sur le projet de loi, Chambre 1921, n° 2429, et rapport supplémentaire n° 2558 ;

Rapport Leboucq, sur ce même projet, Chambre 1921, n° 2462.

Loi du 9 août 1921, relative à la clôture du compte « Flotte en gérance » et à l'attribution des navires de commerce appartenant à l'Etat.

Rapport Morinaud, sur le projet, Chambre 1921, n° 2412 et rapport supplémentaire n° 2846.

Convention du 13 juin 1922 avec la Compagnie Marseillaise de Navigation à vapeur (Compagnie Fraissinet) pour l'exploitation des services maritimes postaux et d'intérêt général entre la France continentale et la Corse et projet de loi l'approuvant, Chambre 1922, n° 4563.

Rapport Ch. Leboucq sur le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1923 (Travaux publics, 2^e section : ports, marine marchande et pêches) Chambre 1922, n° 4805.

Rapport E. Morinaud sur le projet de loi portant approbation des contrats de vente des navires de la flotte d'Etat, Chambre 1922, n° 5247.

DÉBATS PARLEMENTAIRES.

Discussion du budget des ports, de la Marine marchande et des pêches, exercice 1920, Chambre, séances des 9 et 10 juin 1920, *J. O.*, 10 et 11 juin, p. 1925 à 1977.

- Discussion du même budget, exercice 1921, Chambre, séance du 10 février 1921, *J. O.*, 11 février, p. 458 à 477. Sénat, séance du 1^{er} avril 1921, *J. O.*, 2 avril p. 462 à 479.
- Discussion du projet de loi concernant l'exploitation des services maritimes postaux et d'intérêt général sur l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle Calédonie, la Côte orientale d'Afrique et la Méditerranée orientale. Chambre, séance du 29 avril 1921, *J. O.*, 30 avril, p. 2200 à 2232.
- Discussion : 1^o du projet de loi relatif à la clôture du compte « Flotte en gérance » ; 2^o d'une interpellation sur les communications postales et le transport des passagers entre la France et ses Colonies. Chambre, 2^e séance, 7 juillet 1921, *J. O.*, 8 juillet, p. 3265 à 3287 ; 1^{re} et 2^e séances, 8 juillet, *J. O.*, 9 juillet, p. 3297 à 3306 et 3319 à 3328 ; 1^{re} séance, 10 juillet, *J. O.*, 11 juillet, p. 3344 à 3359.
- Discussion du budget des Ports, de la Marine marchande et des pêches de l'exercice 1922. Chambre, séance du 30 novembre 1921, *J. O.* du 1^{er} décembre, p. 4402 à 4421.
- Discussion au Sénat d'une interpellation de M. Brindeau et de plusieurs de ses collègues sur la situation de l'armement maritime et de l'industrie des constructions navales en France, sur la crise qu'elles subissent et sur les mesures à prendre pour y porter remède. Séance des 24 et 25 mars 1922, *J. O.*, du 25 et du 26 mars, p. 404 à 419 et 424 à 441.

III. — OUVRAGES, OPUSCULES, RAPPORTS ET CONFÉRENCES

- Georges AUBRY. — *Par quels moyens sauver notre Marine marchande*. Enquête parue dans *Le Parlement et l'Opinion*, novembre et décembre 1915.
- Léon BAZIN. — *La législation protectrice de la Marine marchande*. Paris, Challamel, 1913.
- Léon BAZIN. — *Comment défendre notre Marine marchande*, op. in 8^e, Paris, Challamel, 1916.
- Fernand BOUISSON. — *La Marine marchande*, Marseille, Imprimerie Nouvelle, 1914.
- Léon BOYER. — *Des Conventions conclues entre l'Etat et les Compagnies françaises de Navigation pour l'exploitation des Services Maritimes d'intérêt général*, thèse, Giard et Brière, 1918.
- Paul CAUWÈS. — *Economie industrielle et sociale*, 3^e édition, Paris, Larose et Forcel, 1893.
- Pierre CLERGET. — *Manuel d'Economie commerciale*, 3^e édition, Paris, A. Colin, 1919.
- Paul CLOAREC. — *La Renaissance de notre Marine marchande*, Paris, Plon-Nourrit, 1919.
- Ambroise COLIN. — *La Navigation commerciale au XIX^e siècle*, Paris, Rousseau, 1901.

- Maurice COLLIN. — *La Situation de l'armement maritime en France de 1914 à 1919*, thèse, Paris, Payot, 1920.
- Cl. COLSON. — *Transports de Tarifs*, Paris, Rotschild, 1893.
- A. DECHAILLE. — *Rapport au Congrès du Commerce et de l'Industrie* organisé par *Le Matin*, Paris, Société anonyme de Publications périodiques, juin 1905.
- Henry DE VOS. — *Notre Marine marchande et l'Intervention des Pouvoirs publics*, Bruxelles, Goemaere, 1922.
- Marcel DUBOIS. — *La Crise maritime*, Paris, Guilmoto-Challamel, 1911.
- Alfred DE FOVILLE. — *La Transformation des moyens de Transport et ses conséquences économiques et sociales*, Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1880.
- Gaston FRAGER. — *Une Industrie nouvelle : la Marine marchande*, op. Paris, Challamel, 1918.
- Louis FRAISSAINGEA. — *Le Problème de la Marine marchande*, Paris, Larose et Ténin, 1909.
- Marcel HÉRUBEL. — *La Marine marchande*, Rapport pour l'Association Nationale d'Expansion économique, Paris, 1917.
- Maurice HAURIUO. — *Précis de Droit administratif et de Droit public*, Paris, Sirey, 1911.
- René LA BRUYÈRE. — *Notre Marine marchande pendant la Guerre*, Paris, Payot, 1920 et, du même auteur, étude sur *L'effort de notre Marine marchande* dans la *Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1923, p. 420 à 433.
- A. DE LAVISON. — *La Protection par les primes*, thèse, Paris, Rousseau, 1900.
- Georges LECARPENTIER. — *Commerce maritime et Marine marchande*, Paris, Rivière, 1910.
- LEMÉE. — *Etude économique sur la situation de la Marine marchande française*, thèse. Saint-Malo, 1896.
- E. LEVASSEUR. — *Histoire du Commerce de la France*, Paris, Rousseau, 1912. — *L'Exploitation de la mer ; questions d'actualité*, dix conférences faites à l'Institut maritime. Paris, Ligue maritime française, 1911.
- Maurice LOIR. — *Pour notre Marine*, brochure. Paris, Télégrammes, 1918.
- Georges MORAEI. — *La Marine marchande et son personnel*, Paris, Guilmoto-Challamel, 1911.
- Musée Social, Section économique, étude sur *La Marine marchande et le Commerce d'exportation*, Paris, Challamel, 1916.
- Henry PRIEUR. — *Essai sur le Problème économique de la Marine marchande*, thèse de 400 pages, Poitiers, Blays et Roy, 1903.
- Renseignements sur la Législation et la Réglementation des Marchandises étrangères* publiés par le Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande, Paris, Imprimerie Nationale, 1915.

Renseignements et Documents sur la Marine marchande, reproduits analysés et traduits par la Compagnie des Messageries Maritimes pour la documentation de ses services, tomes I et II, Paris 1920, 1921.

Georges RIPERT. — *Droit maritime*, tome I, Paris, Rousseau, 1915.
Antoine RIQUOIR. — *L'Encouragement des Marines marchandes*. Paris, Rousseau, 1906.

Maurice RONDET-SAINT. — *L'Avenir de la France est sur Mer*, Paris, Plon-Nourrit, 1911.

Maurice RONDET-SAINT. — *Les Intérêts maritimes français dans l'Amérique latine*, Paris, Payot, 1920.

Louis ROUQUETTE. — *L'Organisation de notre Marine marchande*, Paris, Chapelot, 1917.

Paul de ROUSIERS. — *Causerie sur la Flotte commerciale française et l'après-guerre à la Fédération des Industriels et Commerçants français*, le 8 décembre 1917. *Bulletin de la Fédération*, novembre-décembre 1917, et même auteur *Rapport à la première Commission extra-parlementaire de la Marine marchande* (1922) et *La Marine marchande*, conférence au Comité national d'études sociales et politiques (8 mai 1922).

Marie ROUSTAN. — *La Crise du Commerce extérieur*, article publié dans la *Grande Revue*, janvier 1922, p. 365 à 409.

J. CHARLES-ROUX. — *Notre Marine marchande*, Paris, A. Colin, 1898.

J. CHARLES-ROUX. — *Le Péril de notre Marine marchande*, Paris, la Renaissance du Livre, 1917.

Maurice SARRAUT. — *Le Problème de la Marine marchande*, Paris, Nancy, Berger-Levrault, 1901.

TURGAN. — *Marine marchande et Transports maritimes; Notes et statistiques*, Paris, Dubois et Bauer, 1918.

René VERNEAUX. — *L'Industrie des Transports maritimes au XIX^e siècle et au commencement du XX^e siècle*, 2 vol. in-8°, Paris, Pedone, 1903.

E. du VIVIER de STREEL. — *Il nous faut une Flotte coloniale*, Paris, Payot, 1919.

IV. — REVUES, PUBLICATIONS DIVERSES ET JOURNAUX

Journal Officiel et Bulletin des Lois.

Annales de la Chambre des Députés et Annales du Sénat.

Circulaires du Comité central des Armateurs de France, spécialement Nos 926-1924-1081-1099-1100-1104-1113-1115-1152-1155-1197.

Journal de la Marine marchande.

Revue de la Marine marchande. Collection 1916 à 1919.

Mer et Colonies, Organe de la Ligue maritime et coloniale Française et ses numéros spéciaux, années 1916 à 1922.

La France maritime de février 1918 à février 1920.

La Vie maritime et fluviale.

L'Expansion économique, Organe de l'Association nationale d'expansion économique, avril-mai 1920, et correspondance de l'Association avec les Pouvoirs Publics en 1919.

Bulletin de la Ligue Navale, devenue à partir de 1921 *Union Navale paritaire* dans le *Monde Nouveau*, et correspondance de la Ligue avec les Pouvoirs Publics en 1919.

Bulletin de la Société de Géographie commerciale de Paris, août 1908.

L'Exportateur français.

Le Temps, et les numéros isolés ci-après des publications périodiques :

L'Europe Nouvelle, 16 mars 1918.

L'Action Nationale, 25 décembre 1920.

La Revue Politique et Parlementaire, 10 février 1917.

Le Parlement et l'Opinion, novembre et décembre 1915.

La Revue des Deux Mondes, 1^{er} mars et 1^{er} avril 1920.

La Nouvelle Revue, 15 janvier 1918.

La Vie, 1^{er} mars 1920.

Le Correspondant, 10 mai 1917.

L'Age de fer, 25 mars 1920.

La Grande Revue, janvier 1922.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	IX
------------------------	----

PREMIÈRE PARTIE

La construction navale	1
----------------------------------	---

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME DES ENCOURAGEMENTS DIRECTS A LA CONSTRUCTION NAVALE AVANT LA GUERRE DE 1914 ET SES RÉSULTATS . .	5
---	---

I. L'acte de navigation du 21 septembre 1793, p. 6. — II. Les traités de Commerce de 1860, p. 7. — III. La loi du 19 mai 1866, p. 7. — IV. La Commission de 1873, ou sept années de recherches, p. 9. — V. La première loi des primes (loi du 29 janvier 1881), p. 11. — VI. La loi du 30 janvier 1893, p. 13. — VII. La loi du 7 avril 1902 et les causes de sa rapide inefficacité, p. 15. — VIII. La loi du 19 avril 1906, ou notre premier succès législatif dans le domaine de la construction navale, p. 17. — IX. Appréciation d'ensemble sur le régime des encouragements directs à la construction, envisagé dans ses résultats, p. 20.

CHAPITRE II

LE RÉGIME DE LA CONSTRUCTION NAVALE PENDANT LA GUERRE DE 1914	22
--	----

I. L'abandon de nos constructions navales et l'utilisation de nos chantiers aux fabrications de guerre, p. 23. — II. Les modifications apportées à la loi du 19 avril 1906 sous la poussée des circonstances, p. 24. — III. Les causes de la raréfaction du tonnage dans la seconde moitié de la guerre, p. 25. — IV. Les interdictions successives du transfert de pavillon dans les différents pays, p. 27. — V. Les négociations pour la construction, ou l'achat de navires à l'étranger, p. 29. — VI. La tentative de reprise de nos constructions navales à la fin des hostilités et les obstacles auxquels elle se heurta, p. 35. — VII. Le montant total de nos constructions navales pendant les années de guerre et sa comparai-

son avec celui des autres pays, p. 36. — VIII. Le bilan des pertes de guerre éprouvées par tous les pavillons et en particulier par le pavillon français, p. 38.

CHAPITRE III

LE RÉGIME DE LA CONSTRUCTION NAVALE APRÈS LA SIGNATURE DE L'ARMISTICE ET LE PARTAGE ENTRE ALLIÉS DU TONNAGE EX-ENNEMI

41

- I. Le régime de péréquation du prix des tôles et aciers destinés à la construction navale (système Loucheur), et les causes qui le rendirent inefficace, p. 42. — II. La répartition, entre les nations alliées du tonnage marchand ex-ennemi et les clauses du Traité de Versailles relatives aux réparations maritimes, p. 45. — III. La part de la France, p. 48. — IV. Notre effort de construction navale dans l'après-guerre immédiat et sa répercussion sur le tonnage global de notre flotte marchande, p. 50.

CHAPITRE IV

LES CONDITIONS DE LA CONSTRUCTION NAVALE EN FRANCE ET LE RÉGIME QU'ELLES IMPOSENT

54

- I. La liaison de l'industrie des constructions navales à la métallurgie, p. 55. — II. Les chantiers français, anciens et nouveaux, de constructions navales, p. 56. — III. La main-d'œuvre, p. 59. — IV. Le navire produit d'exportation et le prix limite qui en découle, p. 61. — V. Les moyens de construire chez nous au prix étalon étranger, p. 62. — VI. La protection de la construction navale dans les divers pays, p. 63. — VII. L'aide appropriée aux besoins de notre propre industrie des constructions navales, p. 68. — VIII. La clientèle de nos chantiers, p. 68. — IX. Le problème financier, p. 69.

CHAPITRE V

LES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION NAVALE ; LE CHOIX DU MODE DE PROPULSION DES NAVIRES ET LES QUALITÉS DU BATEAU FRANÇAIS

71

- I. Les matériaux de construction navale et les efforts de la mer développés sur les coques, p. 72. — II. L'acier, p. 74. — III. Le bois, p. 75. — IV. Le ciment armé, p. 77. — V. La propulsion à voiles, p. 78. — VI. La propulsion des grands navires et ses améliorations, p. 79. — VII. — Les chaudières à tubes d'eau et les avantages de leur emploi, p. 80. — VIII. — La chauffe au mazout et les économies qu'elle fait réaliser, p. 81. — IX. La propulsion des navires par les moteurs Diesel, avantages de ces moteurs et extension de leur utilisation dans les marines marchandes, p. 83. — X. Les caractéristiques et les qualités de la construction navale française, p. 86.

DEUXIÈME PARTIE

La navigation maritime 89

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME PROTECTEUR DE LA NAVIGATION AVANT LA GUERRE
DE 1914 ET SES INSUCCÈS. 93

- I. L'acte de navigation du 21 septembre 1793 qui inaugura les mesures protectrices et la loi du 28 avril 1816 qui vint les renforcer, p. 94. — II. Les atténuations de la protection par la voie des traités de commerce, p. 95. — III. La suppression de toute protection par la loi du 19 mai 1866, p. 96. — IV. La commission de 1873 et la création de l'hypothèque maritime, p. 98. — V. La loi du 29 janvier 1881 ou les débuts du régime des primes, p. 101. — VI. La loi du 30 janvier 1893, p. 103. — VII. La loi du 7 avril 1902 et l'institution de la première compensation d'armement, p. 106. — VIII. La loi du 19 avril 1906 séparant, pour la première fois, les intérêts des armateurs d'avec ceux des constructeurs. Effets de la loi moins brillants sur la navigation que sur la construction, p. 109. — IX. Appréciation générale sur le régime des subsides directs à la navigation; à quelle condition il peut donner des effets favorables, p. 113.

CHAPITRE II

LA NAVIGATION SUBVENTIONNÉE AVANT 1914 ET SES CHARGES
DANS LES ANCIENS ET DANS LES NOUVEAUX CONTRATS. 116

- I. L'exploitation directe des lignes postales par l'Etat, p. 117. — II. Comment nous sommes arrivés au régime des conventions, p. 118. — III. La nature juridique des conventions maritimes postales et les conséquences qui en découlent, p. 119. — IV. Nos différents réseaux de lignes subventionnées; 1° Réseau d'Orient et d'Extrême-Orient, p. 121; 2° Réseau de l'Atlantique, p. 124; 3° Services de la Côte Occidentale d'Afrique, p. 127; 4° Services de l'Afrique du Nord, de la Corse et du Maroc, p. 127; 5° Services de la Manche, p. 132; 6° Les lignes libres, p. 133. — V. Les obligations imposées aux Compagnies concessionnaires dans les cahiers des charges anciens et nouveaux annexés aux Conventions, p. 134; 1° Les caractéristiques des navires, leur construction et leur âge, p. 135; 2° La vitesse, p. 136; 3° Les itinéraires, p. 138; 4° Les prescriptions édictées pour le cas de guerre, p. 139; 5° Le maintien des Compagnies sous le contrôle français, p. 140; 6° Le transport des dépêches, p. 140; 7° Les charges diverses imposées aux concessionnaires qu'on ne retrouve pas dans les contrats étrangers analogues, p. 141. — VI. Les avantages accordés en compensation de toutes ces obligations, dans nos anciens contrats maritimes; Tableau des subventions allouées au début des concessions et en 1913, p. 144.

CHAPITRE III

LE RÉGIME DE LA NAVIGATION PENDANT LA GUERRE DE 1914
JUSQU'À LA RÉQUISITION GÉNÉRALE DES NAVIRES DE COMMERCE. 149

- 1^{re} Section. — I. Les réquisitions de navires d'après la loi de 1877, p. 150. — II. Les affrètements, p. 152. — III. La répercussion de la guerre sur nos services maritimes postaux, p. 154. — IV. L'augmentation des dépenses d'exploitation des navires et la hausse des taux de fret dans la seconde partie de la guerre, p. 156. — V. Les bénéfices de guerre de l'armement maritime, p. 160. — VI. L'introduction et le développement de la pratique des comptes d'attente pour permettre l'affectation des bénéfices au renouvellement de notre flotte, p. 162. — VII. L'institution de l'assurance maritime de l'Etat contre les risques de guerre, p. 165.
- 2^e Section. — I. Le règlement des indemnités pour réquisitions de navires et les difficultés qu'il a soulevées, p. 169. — A. Sens de l'expression : « Privation de jouissance », p. 170. B. Epoque à laquelle doit être appréciée la valeur, p. 172. C. Ce qu'il faut entendre par « Valeur intégrale du navire », p. 175. — D. Doctrine du Ministère de la Marine sur le mode d'évaluation des indemnités dues, p. 176. — E. Evolution de la jurisprudence dans un sens de plus en plus favorable à l'armement, p. 177. — II. La suppression progressive de la liberté de la navigation au cours des trois derniers mois de 1917, p. 182. — A. Régime des licences de navigation, p. 183. — B. Mise intégrale de notre flotte marchande à la disposition de l'Etat, p. 184.

CHAPITRE IV

LA RÉQUISITION GÉNÉRALE DE NOTRE FLOTTE MARCHANDE. . . 189

- I. Les motifs de la réquisition générale, p. 189. — II. Le décret de réquisition du 15 février 1918, p. 190. — III. Le choix du mode de gestion des navires réquisitionnés, p. 191. — IV. Le contenu de la charte-partie-type du 15 mars 1918, fixant les conditions d'application de la réquisition, p. 192. — V. Le contrat-type de gérance du 15 mars 1918 et ses principales clauses touchant l'exploitation de la flotte réquisitionnée, p. 197. — VI. Le contrôle de l'utilisation du tonnage, p. 199. — VII. La réquisition générale jugée d'après ses résultats, p. 201. — VIII. Le rendement défectueux des navires réquisitionnés et ses causes, p. 202. — IX. Le résultat financier de l'opération de la réquisition, p. 208. — X. Le retour progressif à la liberté de la navigation, p. 211. — XI. Le régime spécial de contrôle de la flotte charbonnière, p. 212. — XII. Conclusion, p. 213.

CHAPITRE V

LA FLOTTE D'ETAT. 215

- I. L'origine de la flotte d'Etat, p. 215. — II. Ses diverses dotations budgétaires, p. 216. — III. La composition de la flotte

d'Etat par catégorie de navires, p. 218. — IV. L'organisation de l'administration centrale, p. 219. — V. La gérance des navires de la flotte d'Etat par les Compagnies de navigation, p. 220. — VI. L'innovation de la gestion directe par l'Etat des unités de sa flotte de commerce, p. 224. — VII. Les tares de la flotte d'Etat au point de vue organisation et administration, p. 225. — VIII. Aperçu des résultats de l'exploitation de la flotte d'Etat, p. 227. — IX. Le résultat financier, p. 232. — X. La loi de liquidation de la flotte d'Etat, p. 234. — XI. L'opération de la liquidation, p. 236. — XII. Conclusion, p. 239.

CHAPITRE VI

LE CHOIX D'UN RÉGIME NORMAL D'EXPLOITATION DE NOTRE
MARINE MARCHANDE 241

I. La protection de la navigation à l'étranger, p. 242. — II. La protection à laquelle nous avons, nous-mêmes, intérêt à recourir, p. 247. — III. L'atteinte portée à l'hypothèque maritime par la loi du 25 juin 1920 et l'amélioration du crédit hypothécaire maritime, p. 247. — IV. L'intérêt de la création d'une Caisse Nationale de Crédit Maritime, p. 249. — V. Autres moyens financiers d'aide à notre armement, p. 250. — VI. Le droit de préférence du pavillon français pour le transport de cargaisons de l'Etat et des services publics, p. 252. — VII. Le mutuel appui que doivent s'accorder, dans leur intérêt commun, les exportateurs, les importateurs et les armateurs français, p. 254. — VIII. La marine marchande dont la France a besoin, p. 257. — IX. L'effort accompli, après la guerre, par notre armement pour accroître le tonnage de notre flotte, p. 260.

CHAPITRE VII

LE NOUVEAU RÉGIME DES SERVICES MARITIMES POSTAUX & D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET LA QUESTION DES FLOTTES AUTONOMES
COLONIALES 263

I. Notre besoin de services maritimes postaux et d'intérêt général, p. 264. — II. Les deux doctrines en présence pour l'exploitation des lignes coloniales, p. 266. — III. Le changement des conditions et du régime de notre navigation maritime postale, p. 268. — IV. Application, ici, de la formule de régie intéressée, p. 269. — V. Convention du 24 juin 1920, avec la Compagnie Sud-Atlantique, pour les services du Brésil et de la Plata, p. 271. — VI. Convention du 29 décembre 1920, avec la Compagnie des Messageries Maritimes, pour le réseau des lignes d'Orient et d'Extrême-Orient, p. 273. — VII. Coût approximatif pour l'Etat des nouvelles conventions et moyens de le réduire, p. 275. — VIII. Situation au point de vue contractuel, de la grande ligne Havre-New-York, p. 277. — IX. Convention du 11 octobre 1921, avec la Compagnie des Chargeurs Réunis, pour le service de la côte occidentale d'Afrique, p. 277. — X. Le problème de nos communications maritimes avec l'Afrique du Nord et les

difficultés de sa solution, p. 279. — XI. Convention du 13 juin 1922, avec la Compagnie Fraissinet pour les services de la Corse, p. 281. — XII. La théorie des flottes autonomes coloniales; le danger de son principe et la limitation nécessaire de ces flottes au strict minimum indispensable au développement de nos colonies, p. 283.

CONCLUSION	287
BIBLIOGRAPHIE	301 -
TABLE DES MATIÈRES	309

